

Forschungsbericht
28/2003

Martin Niederberger, in Zusammenarbeit mit
Sandro Cattacin

Migrationspolitik in Agglomerationen

**Eine explorative Analyse der
zentralen Problem- und
Interventionsfelder in der Schweiz**

© 2003, SFM / FSM, Neuchâtel

Studie im Auftrag der Tripartiten
Agglomerationskonferenz – TAK

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
Resumé	9
1. Einleitung	13
1.1 Fragestellungen und Vorgehen	13
1.2 Aufbau des Berichtes	14
2. Agglomeration und Migration – von der Schulfrage zur Urbanisierung der Schweiz	17
2.1 Schule und ausserfamiliale Betreuung	17
2.2 Kosten und Nutzen ausserfamilialer Betreuung	22
2.3 Die berufliche Integration	26
2.4 Soziales und Gesundheit	28
2.5 Urbane Integration	29
3. Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden	33
3.1 Prioritäre Projekte	33
3.2 Die Bedeutung eines tripartiten Vorgehens	36
3.3 Art des gewünschten Engagements	42
4. Synthese: Tripartites Vorgehen in Agglomerationen	49
4.1 Der tripartite Schlüssel und die TAK – Formel und Struktur	53
4.2 Bezugsrahmen von tripartiten und TAK-Aktionen	54
4.3 Der Stand der Integrationsarbeit – ein Entwicklungsgefälle	55
4.4 Gemeindeautonomie und Professionalisierung	56
4.5 Die Notwendigkeit der Evaluation	56
4.6 Ausserfamiliäre Betreuung und betriebliche Integrationsprojekte – die erste und die zweite Einwanderergeneration	57
4.7 Stadtentwicklung und Massnahmen zur Aufwertung von Wohnungen und Quartieren	59

Vorschlag zur Zitierweise:

Niederberger, Martin, in Zusammenarbeit mit Sandro Cattacin (2003). Migrationspolitik in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz. Forschungsbericht 28/2003 des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien. Neuchâtel: SFM.

5. Beobachten - Handeln	61
6. Empfehlungen	63
Anhang: Liste der antwortenden Gemeinden	67
Zitierte Texte	70

Vorwort

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, welche Massnahmen im Migrationsbereich nicht wahrgenommen werden, weil die Bearbeitungsgebiete keiner eindeutigen politischen Einheit zuzuordnen sind. Damit wird ein Thema angesprochen, das nach tripartiten Lösungen fragt. Die Arbeitsgruppe „Ausländer- und Integrationspolitik“ der Tripartiten Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden (TAK) hat sich konsequenterweise das Ziel gesetzt, die relevanten Probleme im Migrationsbereich der schweizerischen Agglomerationen aufzuzeichnen, und bestehende sowie erwünschte Interventions- und Monitoringinstrumente im Rahmen einer Migrationspolitik der Agglomerationen – die also verschiedene staatliche Ebenen anspricht – zu bezeichnen.

Im Februar 2001 gründeten Bund, Kanton, Städte und Gemeinden gemeinsam die TAK. Sie ist Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Vertreten sind in diesem Gremium der Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV) sowie der Schweizerische Gemeindeverband (SGV).

Mit der Gründung der TAK sollte dem Umstand Rechnung getragen werden,

- dass rund zwei Drittel der Wohnbevölkerung der Schweiz in Städten oder in Agglomerationsgemeinden leben,
- dass Städte und Agglomerationsgemeinden die Motoren unserer Wirtschaft darstellen und
- dass sich angesichts der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklung die Städte und Agglomerationsgemeinden vermehrt komplexen Problemen gegenübersehen, die sie häufig nicht mehr aus eigener Kraft lösen können.

In vielen Fällen liegen die sich stellenden Fragen gleichzeitig im Zuständigkeitsbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik haben sich die Partner der TAK darauf geeinigt, zu prüfen, wo was für Handlungsbedarf besteht, und gestützt auf das Ergebnis Massnahmen zu definieren. Die dazu erforderlichen Arbeiten wurden einer tripartiten Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalsekretärs der

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) übertragen.

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien an der Universität Neuchâtel wurde beauftragt, eine Vorstudie zu erstellen, die Elemente zur Bearbeitung dieser Zielsetzungen hervorbringen sollte.

Diese Studie liegt nun vor und verdankt ihr Gelingen der Beteiligung vieler Gemeinden und einiger Kantone. Ihnen sowie allen Interviewpartnerinnen und -partnern sei hier besonders gedankt.

Käthi Engel Pignolo, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Generalsekretariat KKJPD

März 2002

Zusammenfassung

Die Studie versucht die Politikgestaltung in Agglomerationen durch die Identifikation und Analyse migrationspolitischer Bereiche zu stützen. Dabei wird vor allem unterstrichen, dass sich in Agglomerationen in konzentrierter Form Indikatoren sozialer Veränderung finden.

Dies trifft vor allem auf die Migrationsphänomene zu. Dabei ist festzustellen, dass sich die Assimilation von MigrantInnen, wie sie noch in den sechziger Jahren als Ziel formuliert wurde, in eine Orientierung an Brückenköpfen zwischen Migrationsbevölkerung und den schweizerischen Institutionen gewandelt hat, die eine verbesserte Integration erlauben. Dies trifft sowohl auf den Vorschulbereich, die Ausbildung, die berufliche Integration wie auch auf den Gesundheitsbereich zu. Damit deutet sich ein Wandel in der Integrationspolitik an, die nicht mehr alleine auf eine Vorleistung von Seiten der Migrationsbevölkerung aufbauen kann. Die gesellschaftliche Komplexität verlangt vielmehr, dass Hilfestellungen durch gesellschaftliche und institutionelle Akteure geleistet werden, die erst die Entfaltung einer prinzipiell konstruktiven Haltung von MigrantInnen und deren Nachkommen erlauben.

Die Umfrage in den dreissig grössten Gemeinden der Schweiz bestärkt diese Analyse. Darin erscheinen als Schwerpunkt nebst betriebsinternen Integrationsmassnahmen und Projekten auf dem Gebiet der ausserfamilialen Frühsozialisation, vor allem Massnahmen zur Aufwertung der Bausubstanz in Quartieren mit hoher Ausländerdichte, um die hohe Konzentration von Ausländerkindern in einzelnen Schulklassen zu mindern. Es liegt eine gewisse Gefahr darin, dass ob der nun rasch wachsenden Vielfalt von Integrationsprojekten die Diskussion an solchen ungleich potenteren Integrationsmassnahmen vorbeizieht. Das gilt sowohl für die betriebliche Erwachsenenintegration wie für die auf die zweite Generation abzielenden ausserfamiliären Angebote sowie eben auch für das anspruchsvolle Vorhaben der Stadtentwicklung.

Die Analyse zeigt auch, dass im Migrationsbereich und insbesondere im Integrationsbereich einiges nun in Bewegung gesetzt wurde. Doch bleibt die Handlungsorientierung reaktiv und improvisiert. Die Gemeinden unterstreichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit systematischer Informationsvermittlung und – abgesehen von den grösseren Städten – den Mangel an

eigener analytischer Kompetenz. Dass hier die TAK eine Rolle spielen könnte, liegt auf der Hand. Die TAK als Struktur müsste dazu eine institutionelle Stärkung erfahren und in drei Richtungen Informationen und Kompetenz orten.

Erstens ergab die Analyse, dass Informationsverbreitung von *good practices* in vielen Gemeinden von grossem Nutzen wären. Zweitens scheint auch ein ganz praktischer Bedarf an aufgearbeiteten Informationen zu bestehen, die Interventionen vorbereiten oder realisieren. Solche *Dienstleistungsstellen* für Gemeinden, die sowohl auf nationaler wie auf überkantonaler Ebene angesiedelt werden könnten, sollten auch Standards für die Integrationsarbeit erstellen, die über die Krisen- oder Problemoptik hinausgehen. Drittens zeigt die Studie eine Überforderung vieler Gemeinden mit dem Thema Migration. Dies trifft zwar nicht auf die Grossstädte zu, doch sind Agglomerationen in Bezug auf das Thema oft nur reaktiv und dann auch mit wenigen Ressourcen personeller und finanzieller Art ausgestattet. Eine Arbeit der *Friüherkennung von Entwicklungen* und die Diffusion von Wissen in diesen Kontexten könnte zu geplantem und rationalem Vorgehen führen.

Drei Empfehlungen werden schliesslich formuliert:

1. Die Planung von Massnahmen im Migrationsbereich muss von einer kontinuierlichen Integrationsarbeit ausgehen. Sie soll dabei Massnahmen kombinieren, die sowohl spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, als auch die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen. Diese Schwellen bewirken nicht nur den Ausschluss von MigrantInnen, sondern auch von ohnehin schon benachteiligten Sozialschichten.

2. Es besteht ein Wunsch nach gemeindeübergreifender Koordination in Agglomerationen und somit das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner, der solche Aufgaben wahrnehmen könnte. Die TAK könnte diesem Bedürfnis entsprechen, indem sie eine spezialisierte Stelle schafft, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut ist. Ihre Aufgabe wäre eine Kombination von Moderation, Supervision, Information und Intervention auf Anfrage. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

Insbesondere wurde von Gemeinden das Fehlen von Standards in der Integrationsarbeit beklagt, an denen man sich orientieren könnte. Die TAK könnte durch ein schrittweise (nach Themen) zu entwickelndes Leitbild dieser Nachfrage entsprechen.

3. Es genügt nicht, die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in Agglomerationen nur über punktuelle Integrationsprojekte anzugehen. Es braucht eine politische Initiative, welche Bildungs- und Siedlungsfragen auf tripartiter Ebene thematisiert. Die TAK könnte der Promotor und der politische Rückhalt einer breit angelegten Integrationsarbeit sein. Dazu braucht es eine professionelle Lobbyarbeit, die es erlaubt, Ressourcen zu mobilisieren und Legitimation für gewichtige Projekte im Integrationsbereich sicher zu stellen.

Resumé

Cette étude tente d'étayer la marge de manœuvre politique des agglomérations dans le domaine des migrations par le biais de l'identification et l'analyse des questions centrales qui se posent actuellement à cet égard. Nous partons d'ailleurs du point de vue que c'est dans les agglomérations que se concentrent les indicateurs du changement social

Cela concerne, en particulier, les phénomènes migratoires. On constatera que l'orientation des intervenants à l'assimilation des migrants, selon l'objectif qui prévalait dans les années soixante, s'est transformé en une orientation aux passerelles de l'intégration existantes entre la population migrante et les institutions suisses. Aussi bien le domaine scolaire, la formation, l'intégration professionnelle que le domaine de la santé sont touchés par ce changement d'orientation. La politique d'intégration ne peut donc plus se baser seule sur un effort unilatéral de la part de la population migratoire (modèle de l'assimilation). La complexité sociétale exige en effet que les acteurs sociaux et institutionnels mettent à disposition des services de soutien permettant le développement d'une attitude constructive (d'ouverture à l'égard de la société d'accueil) de la part des migrants et de leur descendance.

L'enquête effectuée lors de cette recherche dans les trente plus grandes communes de Suisse renforce cette analyse. Le point crucial qui apparaît, outre les mesures d'intégration à l'intérieur de l'entreprise et les projets dans le domaine d'une socialisation précoce extra-familiale, se trouve être avant tout les mesures de revalorisation des quartiers dégradés à forte composition d'étrangers par des interventions dans la construction, pour diminuer l'importante concentration d'enfants étrangers dans les différentes classes scolaires. Notons d'ailleurs qu'il y a là un réel danger que l'actuelle augmentation de projets d'intégration écarte une discussion sur ces mesures bien plus puissantes du point

de vue des effets sur l'intégration des migrants. Cela est valable aussi bien pour l'intégration des adultes au sein de l'entreprise que pour les offres extra-familiales destinées à la deuxième génération, ainsi que pour l'ambitieux projet de développement de la ville.

L'analyse démontre également que dans le domaine de la migration, et particulièrement dans celui de l'intégration, quelque chose a bougé. En dépit de cela, la façon d'agir demeure réactive et improvisée. A ce propos, les communes font remarquer qu'il est nécessaire d'instaurer systématiquement un service d'information – abstraction faite des grandes villes – et qu'il y a un manque concernant les propres compétences analytiques. Il est évident que la CTA pourrait, ici, jouer un rôle important. A cet effet, la CTA, en tant que structure, devrait être consolidée sur le plan institutionnel et rassembler des informations et de la compétence dans trois directions.

Tout d'abord, le résultat de l'analyse montre que la diffusion d'information sur des *good practices* serait d'une grande utilité dans beaucoup de communes. Deuxièmement, il semble aussi qu'il existe un réel besoin en informations actualisées, ce pour préparer ou réaliser des interventions. De tels *centres de services* pour les communes, qui peuvent se placer aussi bien sur un échelon national qu'intercantonal, devraient établir aussi des standards pour le travail dans le domaine de l'intégration qui vont au-delà de l'intervention en cas de crises et de problèmes. Troisièmement, l'étude démontre que beaucoup de communes sont débordées par le thème de la migration. Certes, cela n'est pas valable pour les grandes villes, pourtant en ce qui concerne ce thème, certaines agglomérations sont souvent simplement réactives et aussi peu dotées en ressources, qu'elles soient personnelles ou financières. La *reconnaissance de nouveaux développements* et la diffusion du savoir dans ces contextes pourraient donner lieu à des mesures planifiée et rationnelle.

Trois recommandations peuvent finalement être énoncées :

1. La planification de mesures à prendre, dans le domaine de la migration, doit émaner d'un travail continual sur l'intégration. Elle doit combiner des mesures, qui non seulement touchent des groupes migratoires précis, mais diminuent aussi les seuils d'accès aux services élevés. Ces seuils n'ont pas seulement pour effet d'exclure les migrants, mais également les classes sociales défavorisées.

2. Le désir existe si on se rapporte à la coordination communale au sein des agglomérations d'avoir un interlocuteur compétent, qui pourrait accomplir de

telles missions. La CTA pourrait être cet interlocuteur si elle développe en son sein un centre où les informations sont actualisées et diffusées et où l'on s'occupe de la coordination des acteurs. La mission consisterait en une combinaison de la modération, de la supervision, de l'information et, sur demande, de l'intervention. L'édification d'un centre de services national, pouvant aussi s'appuyer sur des partenaires régionaux, est une option possible.

Les communes ont particulièrement manifesté leur mécontentement en raison de l'absence de standards, auxquels elles pourraient se référer en ce qui concerne le travail sur l'intégration. En développant progressivement (par thèmes) un modèle d'orientation, la CTA serait en mesure de correspondre à cette demande.

3. Il ne suffit pas de s'attaquer aux défis actuels et futurs des agglomérations uniquement par le biais de projets d'intégration ponctuels. Il faut une initiative politique qui thématise à l'échelon tripartite les questions culturelles et urbaines. La CTA devrait pouvoir être le promoteur et le soutien politique d'un travail systématique sur l'intégration des communes suisses. Pour cela un lobbying professionnel est nécessaire, qui permet de mobiliser des ressources et de garantir la légitimation de projets importants dans le domaine de l'intégration.

1. Einleitung

Agglomerationen als Niemandsland politischer Intervention: dies war die schweizerische und internationale Realität bis in die achtziger Jahre hinein. In diesen Jahren entstanden Visionen und Konzepte, die die Regierbarkeit von Agglomerationen wieder herstellen sollten. Metropolitane Regionen wurden rund um Grossstädte gegründet (siehe etwa IRER 1989 und Dente 1989) und in der Schweiz wurden Formen tripartiter Regulierung zuerst vor allem im Verkehrsbereich (Klöti et al. 1993), später im Sozial-, insbesondere im Drogenbereich getestet (Cattacin 1996, Cattacin 1994). Der Migrationsbereich wurde bisher jedoch eher selten als Thema aufgegriffen, obwohl die Problematik aus anderen Regionen Europas durchaus bekannt war und angegangen wurde (siehe etwa zu Frankreich: Donzelot et Estèbe 1994; vergleichend: Mahnig 1999). Ausnahmen sind die Koordinationsbemühungen der beiden Basel in diesem Bereich, die das Ziel einer kohärenten regionalen Migrationspolitik anstreben.

Migrationspolitische Initiativen in der Agglomeration drängen sich jedoch aus verschiedenen Gründen auf, die diese Studie genauer bestimmen soll.

1.1 Fragestellungen und Vorgehen

Die Studie versucht die Politikgestaltung in Agglomerationen durch die Identifikation und Analyse migrationspolitischer Bereiche zu stützen. Es soll insbesondere neben einer problemorientierten Analyse zur Frage der Migrationspolitik der Agglomerationen auch prospektiv auf Handlungsbereiche eingegangen werden, die eine horizontale Bearbeitungsstruktur (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) verlangen. Schliesslich sollen auch strukturelle Fragen der längerfristigen Beobachtung von Migrationsentwicklung in Agglomerationen angegangen werden und Empfehlungen hinsichtlich Schwerpunkten einer zukünftigen Migrationspolitik in Agglomerationen formuliert werden.

Methodisch wurden verschiedene Daten analysiert und erhoben. Insbesondere wurde eine Literaturanalyse zum Thema erstellt, die schweizerisch ist, jedoch sich nicht gegenüber internationalen Analysen verschliesst,

und die grossen Linien dieser Thematik (Politikbereiche, Problembereiche, Problemlösungen) nachzeichnet.

Darauf wurden strukturierte Gespräche mit wenigen privilegierten Beobachtern der schweizerischen Agglomerations- und Migrationspolitik geführt. Es wurden rund sieben Interviews durchgeführt, die die Analyse bereichern sollten (siehe Anhang I).

Schliesslich wurde eine kurze schriftliche Umfrage in den Kantonen, Städten und grösseren Gemeinden durchgeführt, die es gestattete, über Administrationen an Problemsichten heranzukommen, und eine Gewichtung der Handlungsoptionen erlaubte.

Diese drei Herangehensweisen fanden gestaffelt statt, so dass die Informationen sich zu kumulativem Wissen addierten und die Analyse kontinuierlich verfeinert werden konnte.

Die Analyse selbst ist interpretativ angelegt. Das Wissen wird thematisch strukturiert und analytisch dargestellt. Die Tabelle 1 gibt Auskunft über die Beziehung zwischen Fragen und Methoden.

Tabelle 1: Fragen und Methoden

Fragen	Hauptsächliche Erkenntnismethoden
Problemorientierte Analyse	Literaturanalyse
Relevante Problembereiche für eine horizontale Bearbeitung (Bund, Kantone, Gemeinden, Städte)	Umfrage bei Städten und Kantonen, ExpertInneninterviews
Monitoringinstrument	ExpertInneninterviews
Empfehlungen für eine Migrationspolitik in Agglomerationen	Umfrage bei Gemeinden, ExpertInneninterviews, Literaturanalyse

1.2 Aufbau des Berichtes

Diese Vorgehensweise spiegelt sich auch im Bericht wider. Zuerst soll der Forschungsstand überblicksartig dargestellt werden (Kapitel 2). Darauf werden die Resultate aus den Umfragen (Kapitel 3) dargestellt. Die synthetisierende Analyse geht zuerst auf die Inhalte einer möglichen Agglomerationspolitik

(Kapitel 5) und darauf auf die möglichen Instrumente der Gestaltung ein (Kapitel 6).

2. Agglomeration und Migration – von der Schulfrage zur Urbanisierung der Schweiz

Im folgenden sollen die wesentlichen Resultate aus der Forschung zu Migrationsfragen in schweizerischen Agglomerationen dargestellt werden. Dabei ordnen wir die Darstellung nach thematischen Schwerpunkten, wie diese chronologisch aufgetreten sind.¹ Zuerst wird der Schulbereich dargestellt, darauf gehen wir auf Fragen der Familienpolitik, der Berufswahl, der Gesundheits- und Sozialpolitik ein. Ein besonderes Augenmerk wird am Ende dieses Kapitels der Thematik der Urbanisierung der Schweiz und ihrer Konsequenzen auf das Zusammenleben von Personen mit verschiedenem Hintergrund gerichtet.

2.1 Schule und ausserfamiliale Betreuun

Mitte der neunziger Jahre betrug der durchschnittliche Anteil von Schulkindern mit Migrationshintergrund 20 Prozent. Je nach Kanton variierte der Anteil beträchtlich. In Genf und in Basel-Stadt waren es 44,7% und 38,6%, im Kanton Nidwalden hingegen 7,7%. Die Bildungsstatistik und die Bildungsforschung haben immer wieder auf die allgemein schlechteren Bildungschancen von Jugendlichen aus den typischen Immigrationsländern gegenüber Schweizer Jugendlichen hingewiesen. Seit der Zürcher Studie Moser und Rhyn ist bekannt, dass in der deutschen Schweiz die Beherrschung der lokalen Schulsprache ausschlaggebend ist für den Schulerfolg. Ethnisch-nationale Unterschiede im Bildungsniveau reflektieren also möglicherweise ein Stück weit bloss den unterschiedlichen Zugang verschiedener Ethnien zu unserer Schulsprache. Allerdings stösst man beim Versuch, diese Unterschiede zu erklären, auch wieder auf altbekannte Determinanten des Bildungserfolgs, als da sind: der Sozialstatus der Eltern und, damit im Zusammenhang stehend,

¹ In der Länge der einzelnen thematischen Kapitel zeigt sich übrigens, dass in der Schweiz vor allem Fragen im Schulbereich seit Jahren vertieft erforscht werden.

deren Bildungsferne und das von den Eltern gesetzte Bildungsaspirationsniveau. Die Bedeutung der letzteren Faktoren wird auch von einer Studie des Bundesamtes für Statistik bestätigt (Borkowski, 1996). Andere Studien fanden Hinweise darauf, dass in der Dynamik des Unterrichts und in der Zusammensetzung der Schulklassen Mechanismen verborgen liegen, die die Angleichung der Bildungschancen bewirken oder verhindern können. So fand Rüesch (1998), dass in Klassen mit einem hohen allgemeinen Leistungsniveau Migrantenkinder aus der sozialen Unterschicht annähernd gleich gute Leistungen erzielen wie dies Schweizer Schüler der sozialen Oberschicht in Schulklassen mit allgemein tiefem Niveau tun. Die soziale Zusammensetzung der Schulklassen scheint also selbsttätig etwas zum Leistungsniveau der Schüler beizutragen, und zwar *aller* Schüler – unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Der Anteil anderssprachiger Schüler in einer Klasse hatte jedoch per se keinen Einfluss. Wie sich die Zusammensetzung der Schulklassen auswirkt, ist wesentlich vom einzelnen Lehrer oder der einzelnen Lehrerin abhängig, so folgert der Autor.

Aus diesen negativen Resultaten brechen jene von Bolzman et al. (2002) aus, die neben den ausländischen Angehörigen der zweiten Generation auch die eingebürgerten Angehörigen derselben Generation einbezogen. Bei ihnen erwiesen sich die Kinder der zweiten Generation als schulische overperformer, wenn sie mit einheimischen Kindern aus der gleichen sozioökonomischen Schicht verglichen wurden.

Niederberger (2002) konnte in einer Untersuchung der zwischen der obligatorischen Schulpflicht und dem Beginn der beruflichen Ausbildung zwischengeschalteten Brückengebote nachweisen, dass auch ganz in der Schweiz eingeschulte Migrantenkinder eher weniger anspruchsvolle Berufsausbildungen ergreifen. Die Differenz fand sich jedoch nur bei Mädchen, wobei auch Schweizer Mädchen im Vergleich zu Jungen dieselbe Tendenz zeigten; jedoch in signifikant geringerem Ausmass.

Eine andere Annäherung an das Feld Schule wählte das Forschungsteam Rosenmund et al. (1999) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39. Es ging der Frage nach, wie es mit der Problemlösungsfähigkeit und Lernfähigkeit der kommunalen Schulsysteme bestellt ist. Ins Zentrum ihrer Analyse stellten sie nichtpädagogische Akteure – Mitglieder von Schulbehörden. Die ForscherInnen dieses Teams nahmen auf dieser Ebene viel Besorgnis in Bezug auf die kulturelle Vielfalt in der Schule wahr. Lehrkräfte und Eltern äusserten Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Schule, die sie mit

der Anwesenheit von Migrantenkindern in Verbindung brachten. Die Mitglieder der Schulbehörden teilten allerdings diese Auffassung nicht. Gravierender schienen ihnen die Aufwändungen organisatorischer und finanzieller Art, die den Schulgemeinden erwachsen, sowie die Mehrbelastung der Lehrkräfte und die wachsenden Schwierigkeiten der Behörden, all die berechtigten Anliegen der Eltern unter einen Hut zu bringen. Während die einen die Umteilung ihrer Kinder in andere Klassen verlangen, fordern andere eine Zusatzförderung der begabten SchülerInnen und noch andere die Sonderförderung ausländischer Kinder. Massnahmen, die auf die Segregation der Kinder zielen, stehen bei den Gemeindebehörden im Allgemeinen nicht hoch im Kurs. Viele setzen auf die Schaffung von Stellen für pädagogische Zusatzkräfte, was mit finanzieller Mehrbelastung verbunden ist. Beträchtliche Erwartungen werden in Unterrichtsreformen gelegt, z.B. in klassenübergreifende und andere Kooperationsformen. Diese Entwicklung findet aber ohne Beteiligung der ausländischen Bevölkerung statt. Sie nimmt kaum am Austausch über Problemwahrnehmung, gemeinsamen Interpretationen und Lösungsentwicklungen teil und wird kaum je zu Aktivitäten beigezogen.

Die Erkenntnis, dass „die bildungspolitische Reaktion auf Migration – trotz bedeutender Investitionen im Bereich reparativer und unterstützender Massnahmen – für Migrationskinder in der Schule insgesamt wenig Wirkung“ zeigt, nehmen Lanfranchi et al. (2001) als Ausgangslage für ihr Projekt. Diese Kinder

„...sind in separierten Klassen mit besonderem Lehrplan und in den leistungsmässig tieferen Schultypen der Sekundarstufe nach wie vor und sogar zunehmend übervertreten. Im Übergang vom Kindergarten in die Primarschule werden sie überdurchschnittlich oft in heilpädagogisch geführte Einschulungsgruppen versetzt, oder vom regulären Schulbeginn dispensiert und in den Kindergarten zurückgestellt, oder sie müssen die erste Regelklasse repeterieren.“

Lanfranchi et al. schliessen daraus: „Die Bildungschancen sind somit – von Beginn des Schulobligatoriums an – ungleich verteilt.“ Sie fassen dies als Hinweis auf, dass die Weichen für den Schulerfolg bereits im Vorschulalter gestellt werden und legen ihrer Arbeit die Hypothese zu Grunde, dass insbesondere Migrantenkinder für ihre schulischen Lernerfolge darauf angewiesen sind, aus dem inneren Bereich ihrer Familie schon im Vorschulalter zeitweise heraus treten und Anregungen und Förderung in einem verschiedenen kulturellen Perspektiven einschliessenden Rahmen empfangen zu können.

Zur Überprüfung ihrer Hypothese führten Lanfranchi et al. in den drei Städten Winterthur, Neuchâtel und Locarno eine Bestandesaufnahme aller familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Partizipation aller 4-6-jährigen Kinder unterschiedlicher ethnischer Herkunft an diesen durch (Grundgesamtheit N=1781). Danach liessen sie die soziale Integration und den Schulerfolg anhand einer Einschätzung durch Kindergärtnerinnen und Lehrpersonen der ersten Regelklasse überprüfen (N=642).

Die Bestandesaufnahme ergab vor allem, dass die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten das Angebot bei weitem übersteigt. Sämtliche der stichprobenweise angefragten Institutionen wiesen lange Wartelisten auf – mit Ausnahme der Kindergärten. Der Versorgungsgrad war in Locarno am höchsten, da dort der Kindergarten mit Tagesstruktur ab drittem Lebensjahr zugänglich ist.

Es zeigte sich, dass vier von fünf Kindern regelmässig eine ausserfamiliäre Betreuung erhalten; bei den Migrantinkindern waren es etwas weniger (drei von vier). Dies gilt für die Vier- bis Sechsjährigen. Bei den Jüngeren sind es 70% der schweizerischen und 50% der Migrationskinder.

In der Fallanalyse wurden vereinzelt Migrantinfamilien festgestellt, die aus traditioneller Einstellung, aus Unkenntnis über die Bedeutung der Vorschule für den Einschulungserfolg bei den Kindern oder aus einer gewissen Ängstlichkeit heraus vom vorhandenen Angebot keinen Gebrauch machten (Lanfranchi et al., 2001).

Die Beurteilung durch die Lehrpersonen ergab als hauptsächliches Resultat, dass Kinder, die ab dem 3. Lebensjahr ergänzend zur Familie in Krippen, Spielgruppen, Tagesfamilien oder Kindergarten betreut und gefördert werden, von ihren Lehrern in ihren kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten besser beurteilt werden als Kinder, die ausschliesslich im Kreis der eigenen Familie aufwachsen. Insbesondere Kinder aus Migrationsfamilien bewältigten den Übergang zur Schule signifikant besser als Kinder, die sich unvermittelt in der für sie fremden Lebenswelt der Schule behaupten mussten.

Gestützt auf seine Resultate empfiehlt das Team Lanfranchi, dass familienergänzende (Früh-)Kinderbetreuung als öffentliche Aufgabe zur Prävention von Schulproblemen anerkannt wird. Zweitens solle der Stab solcher öffentlichen Einrichtungen im Sinne einer Erhöhung der interkulturellen Kompetenz adäquat aus- und weitergebildet werden. Drittens brauche es eine kohärente Politik, die über die Schule und paraschulische Einrichtungen hinaus die Familie selbst mit einbeziehe. Damit wird auf die Notwendigkeit von

Elternarbeit und Elternkontakte aus diesen Einrichtungen heraus hingewiesen. Darüber hinaus bedürfe es vermehrter Elternbildung für Migrantinnen und Migranten. Im optimalen Fall wäre diese durch Migrantinkreise selber zu initiieren. Schliesslich werden niederschwellige Beratungsangebote durch interkulturell kompetente Fachleute für jene Eltern und Bevölkerungsgruppen empfohlen, die Angebote familienergänzender Betreuung aus verschiedenen Gründen nicht nutzen.

Die Ergebnisse der Lanfranchi-Studie treffen sich mit jenen aus amerikanischen und weiteren Projekten. In den Arbeiten von Doherty (1996), Cleveland und Krashinsky (1998) sowie Schweinhart et al. (1993) wurden die folgenden direkten, messbaren Vorteile einer frühkindlichen ausserfamilialen Betreuung ermittelt:

- Geringere Anzahl von Repetenten,
- Geringere Anzahl Schulabbrecher,
- Grössere Anzahl höherer Schulabschlüsse,
- Geringere Kriminalitätsrate.

Das National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) begann 1991 eine repräsentative Langzeitstudie an 2000 Kindern (NICHD 2000). Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich bereits fest halten, dass eine qualitativ hoch stehende familienergänzende Betreuung positive Auswirkungen auf Kognition, Sprache und Verhalten der Kinder hat. Ähnlich fielen die Ergebnisse einer britischen Studie aus (Osborn und Milbank, 1987), wobei hier weitere mögliche Einflussfaktoren konstant gehalten wurden, womit sicher gestellt werden konnte, dass der gemessene Einfluss tatsächlich von der ausserfamilialen Betreuung her röhrt und nicht von Faktoren, die mit einer solchen einhergehen (wie z.B. eine bestimmte Einkommenshöhe). Auch in einer schwedischen Studie (Andersson, 1992) konnte eine positive Wirkung der Betreuung von den Einflüssen des Familienhintergrundes, des Geschlechts und der Intelligenz isoliert werden. Einem französischen Team gelang der Nachweis, dass die Zahl der Repetenten sich verringert, wenn die vorschulische Betreuung von einem auf drei Jahre ausgedehnt wird (Richardson und Marx, 1998).

Die Stichproben der oben vorgestellten Arbeiten bestanden aus durchschnittlichen Familien. Einige weitere Studien untersuchten die Wirkung ausserfamilialer Betreuung auf Kinder aus benachteiligten Familien. Im *Perry Preschool Project* nahmen 1962-65 58 Kinder aus risikoreichem Umfeld täglich

während 2,5 Stunden an einem speziellen Unterricht teil (Dauer: 30 Wochen). Im Vergleich zur Kontrollgruppe von 65 Kindern derselben Altersgruppe (3-4 Jahre) beendeten 21% mehr Kinder rechtzeitig die High School (Schweinhart et al., 1993; Barnett, 1996). Die Straffälligkeitsrate der Teilnehmer erwies sich als tiefer (2,3 im Vergleich zu 4,6 Verhaftungen). Ferner zeigten sie nach Schulabschluss eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt (z.B. beanspruchten 41% nie Sozialhilfe, im Vergleich zu 20% zur Kontrollgruppe).

Unter den Teilnehmern des *Head Start* Programms, dem grössten der U.S.-amerikanischen Vorschulprogramme zur Förderung sozial benachteiligter Kinder (n = 6000 jährlich) war die Wahrscheinlichkeit, die vierte Primarklasse zu wiederholen, um 47% geringer als unter den Nichtteilnehmern. Das Resultat war allerdings nur unter weissen Kindern signifikant. Unter afroamerikanischen Kindern stellte sich langfristig kein statistisch signifikantes Ergebnis ein. Dies lässt vermuten, dass die Wirkung solcher Programme doch an die gleichzeitige Präsenz weiterer Faktoren gebunden ist, die noch nicht mit Sicherheit identifiziert sind (Greenwood et al., 1998).

2.2 Kosten und Nutzen ausserfamilialer Betreuung

Mag es mittlerweile einige Evidenz für die schulischen, kognitiven und sozialen Vorteile ausserfamilialer Betreuung geben, so stellt sich doch die Frage, ob eine flächendeckende generelle Einführung solcher Möglichkeiten nicht eine untragbare finanzielle Belastung für die öffentliche Hand bedeuten würde. Einige der oben genannten Untersuchungen geben Hinweise, dass aus der Erhöhung der Ausgaben für Frühkinderbetreuung auch ein finanzieller Nutzen resultiert. Beim *Perry Preschool Project* (s. oben) ergab eine Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einen return-on-investment von 716% für jeden in das Projekt investierte Franken. Dabei entsprangen 66% des gesamten Nutzens aus der Kriminalitätsprävention bzw. durch die damit eingesparten Ausgaben für direkte Verluste, die in Gestalt von Schmerzen, Leiden und Sterberisiko der Opfer angefallen wären (Barnett, 1996; S.49). Für die Absolventen des Head Start Projekts wurde ein um durchschnittlich 4% höheres Lebenseinkommen berechnet. Der Nutzen ergibt sich aus den entsprechend höheren Steuereinnahmen.

In der Schweiz liegt eine Kosten-Nutzen-Analyse der privaten und öffentlichen Kindertagesstätten (KiTa) der Stadt Zürich vor. Sie wurde im

Auftrag des städtischen Sozialdepartementes vorgenommen und umfasst drei zentrale Fragenbereiche:

- Legitimierung: Kann das städtische Engagement bei den Kindertagesstätten aus volkswirtschaftlicher Sicht legitimiert werden?
- Quantifizierung: Wie kann der volkswirtschaftliche Nutzen des KiTa-Angebotes quantifiziert werden?
- Qualitative Bewertung: Welche schwierig zu bewertenden Parameter müssen genannt werden, um den volkswirtschaftlichen Nutzen umfassend zu ermitteln?

Die Methode bestand darin, alle gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen der privaten und städtischen Kitas zu berechnen, in dem die Überlegung durchgespielt wird, was passieren würde, wenn das bestehende Angebot von 3500 Betreuungsverhältnissen wegfallen würde. Es wurde berechnet, wie sich der Wegfall der privaten und öffentlichen Kitas auf jene Gruppen auswirken würde, die heute einen Nutzen aus deren Angebot ziehen. Als betroffene Akteure wurden einbezogen: die Kinder in den Kitas, deren Eltern, die Unternehmungen und SteuerzahlerInnen.

Die folgenden Nutzen kämen zustande:

1. Durch die Abtretung der Kinderbetreuung an entlohntes Fachpersonal findet eine Übertragung dieser Funktion in den „ersten Arbeitsmarkt“ statt. Dieses Personal versteuert sein Einkommen, was sich in einer Erhöhung des gesamten Steueraufkommens der Stadt auswirkt. Eine Simulationsrechnung ergab einen Betrag von 6 Millionen Franken, der den Steuerzahlern der Stadt Zürich zu Gute käme, sofern das Personal dort steuerpflichtig wäre.

2. Nutzen durch Mehrbeschäftigung von Eltern mit Kindern in Kitas: Durch Abtretung der Betreuungsaufgabe eröffnet sich den Eltern die Möglichkeit einer Partizipation am Erwerbsleben (oder der Erhöhung des Umfangs derselben). Zur Nutzenbemessung wurden die wöchentlichen Erwerbstunden der verschiedenen Haushaltstypen (Paarhaushalte, Alleinerziehenden-Haushalte) mit externer Betreuung mit jenen ohne externe Betreuung verglichen. Das Resultat zeigte, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bei familienergänzender Betreuung für alle Haushaltstypen höher war. Die wöchentliche Erwerbszeit wurde um 7 bis 17 Stunden erhöht. Diese höhere Erwerbsbeteiligung führte zu einem unmittelbaren Mehreinkommen der Eltern in der Höhe von jährlich rund 44 Millionen Franken (netto). Zusätzlich entrichteten die Eltern und die

ArbeitgeberInnen höhere Leistungen an die Sozialversicherungen der AHV und der beruflichen Vorsorge im Umfang von rund 10 Millionen Franken jährlich. Die höheren AHV-Beiträge ziehen eine Entlastung des Steuerzahlers durch Wegfallen von kantonal finanzierten AHV-Ergänzungsleistungen nach sich, von denen wiederum die Steuerzahler profitieren können.

Der hauptsächliche Nutzen für die Steuerzahler geht aus dem unmittelbaren Mehreinkommen hervor, welches die Eltern dank erhöhter Erwerbspartizipation erzielen und in der Folge versteuern. Das zusätzliche Steueraufkommen wurde mit 7.4 Millionen jährlich ermittelt.

Weiter profitieren die SteuerzahlerInnen von der erhöhten beruflichen Integration der Eltern, indem dadurch potentiell öffentliche Unterstützungsleistungen verringert werden können, die ansonsten der Sozialhilfe zufallen (z.B. in Form von Kleinkinderbeiträgen). Durch das Wegfallen der externen Betreuung würden rund 350 Haushalte unter das Existenzminimum fallen, wodurch rund 6.5 Millionen Franken an Unterstützungsleistungen notwendig würden.

Nutzen durch Vermeidung der Absenz vom Arbeitsmarkt: Die erhöhte Erwerbspartizipation wirkt sich aus verschiedenen Gründen positiv auf den künftigen Lohnsatz der Eltern aus. Erstens, weil durch die kontinuierliche Erwerbstätigkeit das berufliche Ausbildungs- und Erfahrungswissen der Eltern (Humankapital) nicht abgewertet, sondern erhalten und erweitert wird. Zweitens kann der negative Einfluss sogenannter struktureller Faktoren wie z.B. das kürzere Verbleiben in der Firma, Teilzeitarbeit, reduziert werden. Die Eltern profitieren dadurch während ihrer gesamten künftigen Erwerbstätigkeit von einem höheren Lohnsatz. Simulationsrechnungen ergaben für dieses „mittelbare“ Mehreinkommen einen Betrag von 44 bis 59 Millionen Franken. Auch daraus gehen wieder höhere Steuerabgaben hervor, und zwar in der Höhe von 7 bis 9 Millionen Franken (Nutzen für die SteuerzahlerInnen).

3. Der gesamte fiskalische Nutzen setzt sich folglich aus zusätzlichen Steuereinnahmen von 21 bis 24 Millionen und eingesparten öffentlichen Ausgaben von rund 7 Millionen Franken zusammen. Gesamthaft erzielen die SteuerzahlerInnen dadurch einen Nutzen von 28 bis 31 Millionen. Diesem Nutzen stehen Mehrausgaben der öffentlichen Hand (Stadt Zürich) von 18 Millionen gegenüber. Die Autoren der Studie errechnen daraus ein fiskalisches Kosten-Nutzen-Verhältnis von rund 1 zu 1,6 bzw. 1 zu 1,7. Das heisst, dass pro investierten Steuerfranken wieder rund 1.60 bis 1.70 an die öffentliche Hand

zurückfliessen. Somit beträgt der fiskalische Nettonutzen also ungefähr 60 bis 70 Rappen.

Im Hinblick auf eine tripartite Herangehensweise ist folgende Überlegung aus dieser Studie besonders interessant: Die Gemeindeebene der Stadt Zürich profitiert zwar von einem fiskalischen Nutzen von rund 14 Millionen Franken. Da sie aber die Kosten für die KiTas im Umfang von 18 Millionen alleine trägt, ergibt sich für sie eine negative Bilanz von minus 4 Millionen. Für den Kanton Zürich wäre die Bilanz hingegen mit 8 Millionen und für den Bund mit 6 Millionen positiv. Darum stellt sich die Frage, inwieweit hier ein Kostenausgleich zwischen den Körperschaften angezeigt wäre.

Nachzutragen wäre noch, dass die oben aufgestellte Kosten-Nutzen Rechnung einige schwer quantifizierbare Nutzenwirkungen nicht enthält, so z.B. die geringere Isolation der Eltern und, was vor allem im Hinblick auf die Thematik der vorliegenden Studie von besonderem Gewicht ist, eine verbesserte Integration der Immigrantenfamilien.

In der Zwischenzeit wurde eine parlamentarische Initiative² zur Anstossfinanzierung für familiengänzende Betreuungsplätze behandelt. Sie resultiert in folgendem Gesetz:

1. Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familiengänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.
2. Die Finanzhilfen werden nur ausgerichtet, wenn die Kantone, öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen.

Die Finanzhilfen können ausgerichtet werden an: a) Kindertagesstätten; b) Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit; und c) Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.³

² Parlamentarische Initiative.00.403 (Jacqueline Fehr) „Anstossfinanzierung für familiengänzende Betreuungsplätze“

³ BBI 2002 4219, BBI 2002 4262

Zur Finanzierung wird für die Dauer von vier Jahren ein Verpflichtungskredit von höchstens 200 Millionen Franken bewilligt.

2.3 Die berufliche Integration

Die Frage nach den Bedingungen der Integration im Erwerbssystem findet, soweit dies die Einwanderergeneration von 1984–91 betrifft, eine Antwort in einer Studie von Sheldon (2002). Der Befund lautet, dass es im Untersuchungszeitraum zu einer „Masseneinwanderung schlecht qualifizierter Arbeitskräfte“ gekommen ist. Diese wurden von der Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre zu einem überdurchschnittlichen Anteil betroffen und bleiben im Durchschnitt länger arbeitslos. Dieses Bild wird durch die Resultate von Flückiger et al. untermauert, wonach das geringe Qualifikationsniveau vieler ausländischer Arbeitskräfte bei Arbeitslosigkeit eine Wiedereingliederung erschwere. Für Flückiger bestehen allerdings auch in Eigenschaften des Marktes Hindernisse für eine bessere Integration und schnellere Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte. Er stellt einen nach Nationalität segmentierten Arbeitsmarkt mit fehlenden Mobilitätsbrücken fest.

Eine Analyse der Lohnunterschiede, die sich auf die LSE (Lohnstrukturerhebungen) von 1996 und die SAKE (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) von 1995 stützen, bestätigt dieses Bild. Sie ergab, dass – bei sonst gleichen Bedingungen – ausländische Arbeitskräfte erhebliche Lohnnachteile gegenüber den schweizerischen erleiden (Coulon et al., 2003). Dabei war die Differenz bei den Ausländern mit Niederlassungsbewilligung am geringsten (15,6% tiefer als Schweizer), bei den Jahresaufenthaltern erheblich grösser (28,4%), und bei den Inhabern einer A-Bewilligung betrug der Unterschied zum schweizerischen Durchschnittslohn 44,6%. Auch die geografische Herkunft spielte eine wesentliche Rolle. Personen mit westeuropäischer Herkunft erweisen sich als kaum benachteiligt, während solche aus afrikanischen Ländern bei sonst gleichen Bedingungen fast 40% weniger Lohn bezogen.

Coulon und seine Mitarbeiter stellten auch fest, dass im Ausland erworbene Ausbildung weniger honoriert wurde als schweizerische. Das mag mit der Qualität der vor der Auswanderung erworbenen Ausbildung zusammenhängen. Jedenfalls wird bei allen Gruppen von Einwanderern die in der Schweiz

erworbane Ausbildung deutlich stärker honoriert als die aus dem Heimatland mitgebrachte.

Gestützt auf obige Resultat wird vorgeschlagen, dass eine zukünftige Migrationspolitik vermehrt in die Ausbildung in der Schweiz investiere, da diese nach wie vor eine grössere Anerkennung finde und stärker honoriert werde.

In einem Projekt von Berset (2000) fand man in der Mikroelektronik und der Kommunikationsindustrie Anzeichen für eine Tendenz zur Abkehr von dieser Praxis.

In die gleiche Richtung weisen die Resultate der Studie von Flückiger und Ramirez (2003). Sie befasst sich mit den beruflichen Aufstiegschancen der Ausländer in der Schweiz. Sie kommt zum Schluss, dass drei Hindernisse den beruflichen Aufstieg von Ausländern erschweren: 1. Die oft unzureichende Ausbildung; 2. eine diskriminatorische Politik der Arbeitgeber, und 3. der aufenthaltsrechtliche Status. Auf Diskrimination schliessen Flückiger und Ramirez aus dem Vergleich von Grenzgängern mit Schweizern. Erstere sind bildungsmässig den Schweizern gleichgestellt; in ihren Anteilen an höheren Positionen jedoch nicht. Die Rolle des aufenthaltsrechtlichen Status zeigt sich darin, dass bei Jahresaufenthaltern eine stärkere Diskrimination vorliegt als bei Niedergelassenen. Die Autoren gehen allerdings nicht auf die mögliche Rolle des Spracherwerbs ein, der mit dem Wechsel vom B zum C Permit tendenziell einhergehen dürfte. Immerhin bedeuten diese Ergebnisse gemäss der Schlussfolgerung der Autoren, dass Schweizer auf der untersten Stufe der Karriereleiter unter-, Ausländer dagegen übervertreten sind. Schweizer stellen dreimal mehr Führungskräfte, als sie dies der Fall wäre, wenn sie nach den gleichen Gesichtspunkten wie die Inhaber von C-Bewilligungen befördert würden.

Die Forschungsgruppe Rey stellte Handlungsbedarf nicht nur bei Betrieben und beim Bund fest, sondern auch auf der Ebene der Kantone. Diesen würde es obliegen, jene Betriebe zu fördern, die mit internen Requalifizierungsmaßnahmen auf die notwendige Umstrukturierung der Unternehmen reagieren und zur Integration der ausländischen Arbeitskräfte beitragen.

2.4 Soziales und Gesundheit

Durch die Herausforderung, die mit der wachsenden kulturellen Heterogenität ihrer Klientel verbunden war, sind diese Sektoren zum Gegenstand einer Diskussion geworden, die sich als das Dilemma „Gleichbehandlung versus Kulturalisierung“ charakterisieren lässt. In beiden Sektoren wurde im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zunehmend die Notwendigkeit verspürt, vor allem sprachlich auf die Besonderheiten der eingewanderten Ethnien einzugehen, um jene Effektivität sicher zu stellen, die für die einheimische Bevölkerung als normal gilt. Ausdruck dieses Bemühens sind Spezialdienste für Immigranten, die mittels transkultureller Interpretation und Mediation die Differenz zu überwinden versuchen. Inzwischen ist gegen diese Bemühungen eine Kritik gewachsen, die in der „Kulturalisierung“ der medizinischen und sozialen Dienste die Gefahr einer Gettoisierung der ethnischen Minoritäten erblickt und ein Abschieben der Aufgabe, sich mit den Problemen der Migration eingehend befassen zu müssen. Diese Kritik moniert also gerade eine Verstärkung der Ausschliessungsmechanismen, anstatt eines „Hereinholens“ der Immigranten. Andere sehen ganz einfach das universalistische Prinzip aufs Spiel gestellt, obwohl die Verfechter der Spezialisierung argumentieren, dass die medizinischen und sozialen Leistungsangebote sich erst dadurch einer Gleichheit annähern – indem die Chancen, von den an sich universalistisch gedachten Diensten profitieren zu können, sich erst dadurch angeleichen.

Auch zu dieser Debatte stehen Ergebnisse von Projekten zur Verfügung, die im Rahmen des Forschungsprogrammes zum Thema Migration des schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurden. Eine Untersuchung von Hatz et al. (1999) vom Tropeninstitut in Basel hat die Gesundheits- und Bewältigungsstrategien bosnischer und kurdisch/türkischer Asylsuchender und Flüchtlinge analysiert. Diese Gruppe leidet – so die ersten Ergebnisse der Untersuchung – am häufigsten an psychosozialen und emotional bedingten Gesundheitsproblemen. Auf somatischer Ebene wurden vor allem abdominale Beschwerden sowie Kopf- und Rückenprobleme genannt. Die Belastung durch vielfach unsichere Lebenssituationen (Stress, fehlende Arbeit, Diskriminierung und Verlust des gewohnten sozialen Umfelds) wurde von den Forschenden als Indikator für den Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Beschwerden und den Migrationserfahrungen gewertet. Interessant im Lichte der oben angesprochenen Diskussion ist nun die durch diese Gruppe gemachte Feststellung, dass in den Dossiers dieser Patienten Einträge zur

migrationsspezifischen Anamnese fast vollständig fehlten. Das Nicht-Eingehen auf ihre spezifische Geschichte von Migranten war also gleichbedeutend mit einer Unterlassung selbstverständlicher Elemente der medizinischen Routine und damit eine Ungleichbehandlung im negativen Sinne und eine Schmälerung ihrer Chancen für eine angemessene Diagnose und Indikationenstellung.

Aufgrund weiterer Untersuchungsschritte stellte die Forschungsgruppe Hatz eine Unterversorgung im therapeutischen Bereich und im Bereich sozialer Intervention fest, während medikalierte Formen der Versorgung im Bereich der somatischen Medizin sehr häufig anzutreffen seien. Die Forscher fordern unter anderem eine differenziertere Aufklärung der Migranten und ihrer Selbsthilfeorganisationen in medizinischen Fragen. Letztere hätten sich als unerlässliche Support-Instanzen erwiesen. Auch fordern sie ein Nachdenken über den Einsatz von MediatorInnen in der medizinischen Praxis.

Mit der Effektivität von MediatorInnen beschäftigt sich sodann eine Lausanner Forschungsgruppe (Guex et al. 2001). Sie kommen zum Schluss, dass bei einigen Migrantengruppen der Einsatz von MediatorInnen die ärztliche Konsultation real verändert. Hatten in der ersten Phase der Studie vorwiegend die PatientInnen das Bedürfnis nach kulturellen MediatorInnen geäussert, so griff gegen Ende der Untersuchung das Pflegepersonal auf deren Kenntnisse zurück. Allerdings zeigte sich auch, dass mit dem Auftreten einer dritten Instanz in der Interaktion von Arzt und Patient sich die Rollenverteilung dieser beiden veränderte.

2.5 Urbane Integration

In anderen Ländern getätigte Studien konnten keine schlüssige Antwort auf die Frage geben, ob es Zusammenhänge zwischen der Konzentration von Ausländern in einem Quartier und ihrer Integration gibt. In der Schweiz wird diese Frage erst seit kurzem untersucht. Arend und Tommasi (2000) fanden Hinweise darauf, dass eine Konzentration von Immigranten in bestimmten Stadtteilen mit einer ungenügenden Integration im Zusammenhang steht. Ihre Studie belegt, dass Ausländer in Quartieren mit hoher Konzentration besonders häufig unter einander heiraten und besonders häufig Sozialhilfebeiträge und Arbeitslosenunterstützung beziehen. In diesen Quartieren würden, so die beiden Autoren, die Anreize und Kontrollmechanismen fehlen, die für einen Abbau der Integrationshemmnisse wichtig wären. Dies könnte unter anderem auch eine

Erklärung sein, warum Schweizer MieterInnen, die in attraktiven Gebieten wohnen, weniger ausländerfeindliche Einstellungen bekundeten als jene, die in unattraktiven Gebieten wohnen. Ein Faktor, der diese Einstellungen mit bewirkt, besteht in der Integration der Schweizer selber in ihrem Wohnviertel. Jene, die über viele Kontakte verfügen, erscheinen als toleranter auch gegenüber Fremden. Arend und Tommasi folgern, dass insbesondere Rentnern wegen mangelnder sozialer Kontakte die Gelegenheiten fehlen würden, die eine Revision ihrer Einstellungen auslösen könnten.

Positivere Resultate können zwei weitere Projekte zur urbanen Integration vorweisen (Bolzman et al. 2002, und Wimmer et al. 2002). Beide zeigen auf, dass eine Integration über zwei Generationen stattgefunden hat und Fremde vermehrt als Zugehörige betrachtet werden. Dazu gehören mittlerweile italienische und spanische Arbeitsmigranten. In die gleiche Richtung weisen die Ergebnisse von Schuler et al. (2002) über die Differenzierungsprozesse in den städtischen Räumen. Die sozioprofessionelle Segregation soll auf der Ebene der Agglomerationen deutlich geringer worden sein, und die soziale Durchmischung habe entgegen der landläufigen Meinung zwischen 1980 und 1990 zugenommen.

Generell ist es in erster Linie die soziale Schichtzugehörigkeit, die den näheren Wohnort bestimmt – vor der ethnischen Zugehörigkeit (Schuler et al. 2002; Berner Integrationsleitbild; Zürcher Integrationsleitbild; D'Amato 2002). Möchte man eine dauerhafte sozioethnische Segregation in den Städten vermeiden, so muss in Güter investiert werden, welche die soziale Mobilität begünstigen, das heisst vor allem in Bildung, Weiterbildung, Sprachkurse.

Bei der Betrachtung der räumlichen Segregations- und Integrationsprozesse darf nicht vergessen werden, dass auch das Wohnverhalten der Migrationsbevölkerung dynamisch ist, das heisst auch sie ist innerhalb der Stadt, innerhalb der Agglomeration und innerhalb der Schweiz mobil. Bezogen auf die Integrationschancen in einem Quartier heisst das, dass der relativ hohe Durchlauf ein Hindernis für Quartieridentifikation und den psychologischen Prozess des „Wurzelschlagens“ darstellt. Dabei muss ohnehin vor einer Anwendung von Schemen auf die Migrationsbevölkerung gewarnt werden, die sozusagen aus Selbstbeobachtung der Einheimischen entstanden sind und eine nur bedingt zulässige Generalisierung der eigenen Verhaltensregularitäten darstellen. Die schweizerische Alltagstheorie vom „Sesshaftwerden und Wurzelschlagen“ geht davon aus, dass der Neuzugezogene zuerst im Quartier heimisch wird, dann in der Stadt, im Kanton usw., bis durch konzentrische

Erweiterung des Lebenskreises die Identifikation mit der Schweiz hundertprozentig geworden ist. Dieser Theorie ist das Wissen entgegenzuhalten, das gerade anhand der in den achtziger und neunziger Jahren eingewanderten ethnischen Minderheiten erworben wurde. Eine Untersuchung über deren Nutzungsinteresse an stadtzürcherischen Quartierzentren hat ergeben, dass z.B. die tamilische Bevölkerung es vorzieht, sich an Sonntagen an überregionalen Treffpunkten zusammenzufinden. Dort gibt sich Gelegenheit, Verwandte zu treffen, die in anderen Agglomerationen der Schweiz ansässig sind. Diese Reorganisation und Revitalisierung der mitgebrachten Lebensbezüge dürfte gerade für Angehörige von fremden Kulturen ein Bedürfnis sein. Die Funktion der Identitätserhaltung und damit der psychischen Stabilisierung, die durch solche spontan gewachsenen ethnozentrischen Netzwerke erleichtert wird, sollte nicht gering geschätzt werden.

Die selbstverständliche Annahme (die auch eine normative Erwartung ist), die Integration von Migranten vollziehe sich nach besagtem Schema des konzentrischen Wachstums mit dem Quartier als Mitte ist auch vom Verhalten der Einheimischen her in Frage zu stellen. Es ist bekannt, dass Schweizer ihre Freizeit immer weniger dem Vereins- und Quartierleben widmen, sondern gezielt Orte wählen, wo sie den gewünschten Freizeitaktivitäten nachgehen können. Diese Aktivitäten sind nicht quartierbezogen, und sie können es oft auch nicht sein (z.B. Skifahren, Wassersport, Deltasegeln). Dabei wirkt oft diese spezifische Aktivität durch intrinsische Motivation anziehend, das heisst sie wird um ihrer selbst Willen ausgeübt. Zusätzliche Gewinne wie das Hineinwachsen in aktivitätsbezogene Netze (z.B. die „Kameradschaft“ bei vielen Sportarten) sind sekundär und bei vielen modernen Tätigkeiten auch gar nicht vorhanden (z.B. beim Fitnesstraining in den Räumen einer internationalen Fitness-Firma). Ein anderer Aspekt, der ebenfalls die Entstehung von Ortsidentifikation durchkreuzt, besteht in der räumlichen Mobilität auch der Schweizer. Diese dürfte in erster Linie karriereorientiert sein, zweitens unter Gesichtspunkten der Optimierung der Wohnungsqualität (nicht der Wohnqualität – diese würde auch die Ortsbezogenheit einbeziehen). Dabei gibt es typische Verlaufsmuster: der Student, der in die Universitätsstadt zieht, dort eine Paarbeziehung eingeht und mit seiner Partnerin zuerst eine billige Unterkunft sucht, sich dann langsam durch Umziehen wohnlich verbessert, schliesslich zusammen mit dem Nachwuchs eine Wohnung im Grünen sucht, um dann – eine zunehmende Tendenz – wieder eine Wohnung in Stadt Nähe zu suchen, wenn sich der Familienkreis wieder verkleinert hat. Bei all diesen Bewegungen werden angestammte Beziehungen weitgehend beibehalten und

auch über grössere Distanzen, wenn vielleicht auch etwas ausgedünnt, weiter gepflegt, was angesichts des hohen Motorisierungsgrades und der geringen Schweizer Distanzen machbar ist.

Schliesslich wäre noch aus der Geschichte der schweizerischen Binnenmigration zu erwähnen, dass im 19. Jahrhundert in den grösseren Schweizer Städten sich die Angehörigen anderer Kantone in den „Kantonsvereinen“ organisierten, von denen einige sehr mitgliederstark waren, so etwa der Aargauverein in Zürich. Gaststätten, die Kantonsnamen trugen („Bernerhof“) mögen ein weiteres Zeugnis dafür abgeben, dass auch migrierende Schweizer ihre Identität nicht so schnell ablegen wollten.

3. Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden

Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden der Schweiz erlaubte Schwerpunkte zu setzen und Differenzen territorialer Art festzuhalten. Den angefragten Gemeinden (siehe Anhang II) wurde zwar ein geschlossener Fragebogen unterbreitet, der jedoch die Möglichkeit enthielt, Anmerkungen anzuführen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse dieser Umfrage vorgestellt werden.

3.1 Prioritäre Projekte

Die Tabelle 2 gibt Auskunft über die Projekte, die von den Gemeinden vorgeschlagen wurden.

Tabelle 2: Vorgeschlagene Projekte

Bereich	Anzahl Gemeinden*
Sprach- und Integrationskurse für Erwachsene; Elternarbeit; Langzeitintegrationsprogramme	12
Gewaltprävention	12
Schaffung von mehr Vorschulplätzen (zum Teil im Zusammenhang mit Deutschkursen für Mütter)	9
Mediation und Übersetzungsdienst im Gesundheitswesen, Schulbereich, Wohnen, Erziehungsberatung, auch Konfliktvermittlung	8
Einbürgerung, politische Rechte, Mitbestimmung ausl. Eltern in Schulkommision	8
Berufsbildung für Erwachsene oder Erw. und Jugendliche; Stützunterricht für ausl. Jugendliche mit schlechten Voraussetzungen	6
Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen	5
Wohnen (Segregation/Konzentration, „Mixité“; bauliche Aufwertung; Zugang zu)	5
Gesundheitsvorsorge, -erziehung, -förderung; zahnärztl. Prävention; Beratungsstellen;	5

Integration fremdsprachiger Schüler, Integrationsangebote für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche; Schaffung von classes d'accueil;	4
HSK (Unterricht in heimatl. Sprache und Kultur)	3
Gemeinwesenarbeit	3
Jugend-Freizeit	3
Schaffung von Fachstellen für interkulturelle Fragen und Integration auf kommunaler und kantonaler Ebene	2
Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen zur Sensibilisierung gegenüber ethnisch-kultureller Diskriminierung	2
Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsintegrationsprogramme	2
Sans papiers; (Hilfe an...; Krankenkasse für...; Besserstellung von...; Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus)	2
Leitbild erarbeiten	1
Merkblätter ausarbeiten, Informationen verteilen (hauptsächl. in gemeindl. Angelegenheiten; Gemeindeordnung)	1
Zwei- und Mehrsprachigkeit/Immersionsprojekt an Schulen	1
Probleme im Umgang mit amtlichen Stellen	1
Anlaufstellen für Sozialfragen	1
Empfang Neuziehender	1
Verwaltungsinterne Weiterbildung in „interkultureller Kompetenz“	1
Alter (Vorsorge; Probleme in Zusammenhang mit Heimen)	1
Integrationsangebote für ländliche Gemeinden	1
Therapien für traumatisierte Kinder von Asylbewerbern	1
Beratung spezieller Frauengruppen (z.B. aus Lateinamerika)	1
Anerkennung ausländischer Diplome	1
Ausgesteuerte Arbeitslose und schlecht Qualifizierte	1
Fallzahl bei Sozialarbeitern mit Immigranten-Klientel verringern	1
Lehrerausbildung in interkulturellen Fragen	1

* Eine Bemerkung zur Auszählweise: Die obige Auflistung wiedergibt nicht die Anzahl Nennungen, sondern die Zahl der Gemeinden, die mindestens *eine* Nennung zum entsprechenden Problem getätigten haben. Z.B. haben drei Stellen der Stadt Zürich die Gewaltprävention erwähnt (Schul- und Sportamt; Chefins Kriminalpolizei; Chef Sicherheitspolizei). Diese drei Nennungen gingen als *eine* in die obige Auflistung ein. In den Abschnitten „Bedeutung eines trip. Vorgehens“ und „Art des gewünschten Engagements“ (unten) wurde jedoch nach Projekt ausgezählt, weil dies die Einheit war, auf die der Antwortende das von ihm gewünschte Engagement bezogen hat.

Die meisten Gemeinden sehen in *Sprach- und Integrationskursen* für Erwachsene, oft gekoppelt mit Kleinkinderbetreuung während der Kurszeit, ein vorrangiges Bedürfnis, welches tripartit anzugehen wäre. Mit ebenso grosser Verbreitung unter den Gemeinden wird die *Gewaltprävention* und öffentliche

Sicherheit genannt. Das Thema wird erwartungsgemäss von den Befragten aus Polizeiamttern und Sicherheitsbeauftragten erwähnt; aber keineswegs nur von diesen. Es handelt sich auch nicht um ein ausschliessliches Grossstadtthema.

Addiert man die Stimmen, die die TAK zur Schaffung oder Vermehrung des Vorschulangebots herbeiziehen möchten, mit jenen, die in diesem Zusammenhang einen Ausbau der *ausserfamilären Betreuung* vorschlagen, so findet sich in der so gebildeten Rubrik die grösste Mehrheit. Die beiden Anliegen sind indes nicht ganz identisch. Bei der Betreuung im Vorschulalter liegt der Akzent oft nur auf einer temporären Entlastung der Mütter, um ihnen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen zu erleichtern. Die Idee, Müttern die Teilnahme am Erwerbsprozess zu ermöglichen, spricht nicht unbedingt aus diesen Nennungen.

Ein recht grosser Bedarf wird hinsichtlich Ausbau und Differenzierung von *Übersetzungsdielen* sowie von *Mediations- und Konfliktvermittlungsdiensten* geltend gemacht. Hier wie auch bei anderen Vorschlägen lässt sich anmerken, dass das Eintreffen dieser Antwort nicht einfach einen objektiv gegebenen Bedarf widerspiegelt, sondern auch den Vorstellungshorizont von Problemlösungen, den der Antwortende hat.

Ähnliches gilt betreffend *Gesundheitsprävention*, zahnmedizinische Prophylaxe usw. Hier erwiesen sich diejenigen Gemeinden als sensitiv, die eine Kopie des Fragebogens an den schulärztlichen oder –zahnärztlichen Dienst weiterleiteten.

Zum Thema „*Einbürgerung, politische Rechte*“ ist zu sagen, dass sie wohl kaum Gegenstand eigentlicher Projekte darstellen können, sondern – im Einzelfall - Inhalt eines autoritativen Akts oder dann einer Gesetzesänderung. Der Vorschlag liegt nicht ganz auf der Ebene der hier abgefragten Aktivitäten.

Die Notwendigkeit von *Stadtentwicklung* ist sicher abhängig von der Grösse der Gemeinde. Immerhin hat auch Dietikon, Rang 27 unter den 30 grössten Gemeinden, das Bedürfnis nach finanziellen Anreizen für eine Erneuerung der Bausubstanz angemeldet, um auf diesem Weg der räumlichen Segregation entgegenzuwirken. Trotzdem: Diese Angelegenheit werden vor allem die grossen Städten vertreten müssen.

3.2 Die Bedeutung eines tripartiten Vorgehens

Die mögliche Bedeutung eines tripartiten Vorgehens wird für die meisten Projekte darin gesehen, dass sie erst in einem solchen Rahmen überhaupt *sinnvoll* angegangen werden könnte oder erst *wirkungsvoll* würde. Der Inhalt der hierunter erwähnten Projekte beschreibt ein weites Spektrum – angefangen von Vorschulprojekten, Gewaltprävention und Aktionen zur Hebung der öffentlichen Sicherheit; die Gewährung von mehr politischen Rechten; Mediation im Bereich Schule-Eltern, Arzt-Patient und Konfliktmediation; Aufwertung von Wohnungen und Stadtentwicklung; Gesundheitsprävention und -förderung, berufliche Ausbildung und Integrationsveranstaltungen für Erwachsene; Öffentlichkeitsarbeit, Schutz der Kinder von Sans-Papiers; Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Oder es geht darum, für bestehende Angebote die Zugänglichkeit zu verbessern, und zwar durch mehr oder besser verteilte Information, wie im folgenden Beispiel:⁴

Beispiel 1: Bereich: Zugänglichkeit von Dienstleistungen der Verwaltungen und des Gesundheitswesens der Agglomeration; Problem: Dienstleistungen werden häufig nicht oder zu spät in Anspruch genommen, weil Informationen fehlen oder...nicht „ankommen“. Die kundengerechte Vermittlung von eidg., kantonalen und kommunalen Dienstleistungen ist auf der Ebene, auf der die Kundschaft sie braucht, nicht ausreichend. ... Projekt: ... Erarbeitung von kundenorientierten Informationskonzepten; Realisierung: ...für die öffentliche Verwaltung geplant; Art des trip. Engagements: konzeptionell; organisatorisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: tripartit sinnvoll anzugehen; Kommentar: Bereiche Steuern, Schule, Soziales, welche Behörden...sind wofür zuständig (Infoschalter) etc. (22).

Ein Projekt oder die Schaffung von Infrastruktur werden vor allem dann erst im tripartiten Rahmen sinnvoll, wenn die interessierte oder anvisierte Klientel (oder Schülerschaft oder Patienten) sich zu einem beträchtlichen Teil aus umliegenden Gemeinden rekrutiert oder rekrutieren würde. *Informationszentren, Dolmetsch- oder Mediationsdienste* sind eher Zentrumsfunktionen, müssen dort aber unbesehen des Wohnortes ihrer Adressaten eingesetzt werden können. So wäre es wenig sinnvoll, den Einsatz von Mediatoren in Spitäler – einem

⁴ Die Nummern am Ende der Beispiele verweisen auf die antwortende Stelle. Eine Auflistung findet sich hinten im Bericht (Anhang II).

typischen Zentrumsangebot – auf die Patienten zu beschränken, die in der Zentrumsgemeinde Wohnsitz haben.

Beispiel 2: Bereich: Mediation; Problem: Notfall-Übersetzungsdiest; Projekt: Mediationsdienst; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Trägerschaft, Finanzen; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur gemeinsam sinnvoll (Stadt-Land-Gefälle). (110).

Die Randgemeinden andererseits vermögen u.U. diese Leistungen nicht zu erbringen. Das gilt oft schon für Projekte, die andernorts längst selbstverständlich sind, wie Integrationskurse...

Beispiel 3 : Bereich: Integrationskurse; Problem: Qualität, Niveau; Projekt: regionale Kurse; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Finanzen, Bedarfsermittlung; Bedeutung eines trip. Vorgehens: *für Randgemeinden selber nicht durchführbar*. (110)

...oder die ohne den Aufbau einer grossen Infrastruktur möglich wären, wie die Schaffung einer Hotline:

Beispiel 4: Bereich: Vorschule + Schule; Problem: Erziehende fühlen sich allein in Konfliktsituationen; Projekt: Hotline schaffen; Realisierung: in Planung; Art des trip. Engagements: Trägerschaft; Bedeutung eines trip. Vorgehens: sinnvoll; Kommentar: *Gemeinde zu klein*.(31)

...oder die kleineren Gemeinden sehen keinen Handlungsbedarf, können aber dank tripartitem Engagement eher herangezogen werden:

Beispiel 5: Bereich: Gesundheitswesen; Problem: Beratungsstellen für Fremdsprachige; Projekt: Angebot erweitern und koordinieren; Realisierung: in unserem Kompetenzbereich laufen; Art des trip. Engagements: finanziell, gesetzgeberisch; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur trip. Sinnvoll; Kommentar: Kleineren Gemeinden stehen abseits, sehen keinen Handlungsbedarf. Koordination und Ermunterung ist nötig.(200)

In kleineren Zentrumsgemeinden kann es überdies sein, dass erst durch den Einbezug von externer Klientel die nötige *kritische Grösse* erreicht wird, ab der sich der Aufbau einer spezifischen Infrastruktur oder Dienstleitung lohnt. Dies gilt vor allem dann, wenn spezifisch geschulte Fachpersonen zum Einsatz kommen und ihre Verpflichtung auf Dauer gestellt werden soll. Es trifft aber auch dort zu, wo das Angebot von seiner Natur her eine Differenzierung verlangt, die die Kapazität kleiner Gemeinden übertrifft, andererseits dort auch nicht die nötige Größenordnung finden könnte. Beispiel: HSK (Unterricht in

heimatlicher Sprache und Kultur); wo Ausländer nicht als „Ausländer“ zusammengefasst, sondern differenziert nach ihrer Nationalität und ethnischen Herkunft versorgt werden müssen.

Beispiel 6: Bereich: Volksschule; Problem: HSK; Projekt: Annäherung an die Volksschule; Realisierung: vorgesehen; Art des trip. Engagements: nur trip. sinnvoll; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Schüler der Region besuchen den HSK-Unterricht in der Stadt, kantonale Aufgabe; Kommentar: Anstellungsfragen, Finanzierung mit Trägerschaften und Botschaften der Herkunftsänder regeln. (22)

Ähnliches kann für Beratungsangebote zuhanden spezieller demographischer oder sozialer Gruppen zutreffen, wie z.B. für Alte oder für Frauen in speziellen Situationen.

Oft ist von der *Logik der anzugehenden Sache* her eine Verbindung zum aussergemeindlichen Gebiet schon gegeben. Soll z.B. Gewaltprävention rechtzeitig beginnen und am richtigen Ort ansetzen, muss sie auch die umliegenden Gemeinden einbeziehen, weil dort an der Peripherie ein Teil des Gewaltpotentials entsteht, das sich dann in den Zentren bisweilen bemerkbar macht:

Beispiel 7: Bereich: Gewaltprävention; Problem: Täter isolieren, nicht ganze Gruppen diffamieren; Projekt: härteres Vorgehen gegen Täter; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Definition des Vorgehens; Bedeutung eines trip. Vorgehens: *auf Gemeinde-Ebene nicht isoliert anzugehen*; Kommentar: Forderung der Ausländer selber (am Seminar des GR)(31)

Beispiel 8: Bereich: Jugend und Freizeit (Gewaltprävention); Problem: zunehmende Gewaltbereitschaft bei Jugendlichen; Projekt: spezifische Gewaltpräventionsprojekte; Realisierung: laufend; Art des trip. Engagements: Trägerschaft, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Verstärkung, Unterstützung; Kommentar: *nicht ein gemeindespezifisches Problem*, muss breit thematisiert werden. (52)

In kleineren Zentrumsgemeinden zeigt auch die Problematik der räumlichen Segregation und Konzentration Zusammenhänge mit Vorgängen auf der Agglomerationsebene:

Beispiel 9: Bereich: Etrangers dans las ville; Problem: Mixité ou concentration ?; Projekt: Politique du logement; Realisierung: à déterminer; Art des trip. Engagements: coordinateur, législatif, financier; Bedeutung eines trip. Vorgehens: indispensable de réfléchir à l'échelle de l'agglomération; Kommentar: *Agglomeration echelle des problèmes*. (11)

Verwandt mit dem Argument des sinnvollen Rahmens ist jenes des *Synergieeffekts* und der besseren Ressourcennutzung. Viele der oben und weiter unten aufgeführten Beispiele lassen sich ressourcensparend im übergemeindlichen Rahmen realisieren.

Beispiel 10: Bereich: Konfliktmediation; Problem: nur punktuell koordiniert; Projekt: interkulturelle Mediationsteams; Realisierung: in Diskussion, Pilotphase; Art des trip. Engagements: Finanziell, Qualitätssicherung, know-how Transfer; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt, *Synergien nutzen*. (71)

Die Bedeutung eines tripartiten Engagements kann auch in einer *Beschleunigung* und *Erleichterung* bei der Durchsetzung liegen. Ein solcher möglicher Effekt wurde ebenfalls sehr häufig genannt. Man verspricht sich diese willkommene Wirkung vor allem dort, wo eigene Projekte schon auf dem Wege zur Realisierung sind, aber die Hürden von Legislative und Exekutive noch nicht genommen haben und vielleicht an diesen scheitern könnten, wie befürchtet wird. Als Art des gewünschten tripartiten Engagements steht hier die *Mitfinanzierung* durch Bund und Kantone im Vordergrund. Es versteht sich, dass Projekte und Vorhaben leichter die nötige Akzeptanz bei Behörden und Stimmvolk finden, wenn das Volumen des finanziellen Engagements reduziert werden kann – im typischen tripartiten Muster auf ein Drittel.

Beispiel 11: Bereich: Gewaltprävention. Problem: Gewalt im Schulbereich und Schulweg. Projekt: Schulsozialarbeit. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. Engagements: Finanziell (z.B. Beitrag pro Klasse/Schule/Schüler). Bedeutung: Anerkennung der Massnahme auf Gemeindeebene + Beschleunigung. ()

Der beschleunigende Effekt einer Mitfinanzierung kommt aber nicht nur über die finanzielle Erleichterung zustande, die der fraglichen Gemeinde winkt. Ebenso wichtig ist auch der *legitimatischen* Effekt, den ein kantonaler oder bundesstaatlicher Zuschuss bewirken kann, die Erhöhung der Akzeptanz also, und über diese eine Beschleunigung der Projektrealisierung.

Beispiel 12: Bereich: Soziales; Problem: Beratung, Information von ausl. Einwohnern; Projekt: Schaffung einer Anlaufstelle; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt; Kommentar: würde *Durchsetzungschance im Gemeinde-Parlament erhöhen* (62).

Eine finanzielle Unterstützung macht klar, dass das Projekt aus höherer politischer Sicht erwünscht ist, und erhebt es zum Bestandteil einer von überlokalem Konsens getragenen Aktion.

Beispiel 13: Bereich: Gewaltprävention. Problem: Gewalt im Schulbereich und Schulweg. Projekt: Schulsozialarbeit. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. Engagements: Finanziell (z.B. Beitrag pro Klasse/Schule/Schüler). Bedeutung: Anerkennung der Massnahme auf Gemeindeebene + Beschleunigung. (62)

Dies schafft auch einen leichten Druck moralischer und prestigemässiger Art und wirkt über die stille Befürchtung, die Gemeinde könnte sich ohne ein Mitmachen ins Abseits setzen. Einige Befragte sprechen auch einfach von einer *Bestärkung* oder einer breiten Abstützung.

Beispiel 14: Bereich: Quartierarbeit; Problem: Gefahr der Getoisisierung; Projekt: „Zusammenleben im Meierhöfli“; Realisierung: geplant; Art des trip. Engagements: Ideenbörse, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: unser Bemühen wird dadurch *bestärkt*; Kommentar: Aufbauarbeit durch Integrationskommission Emmen. (62)

Die Bestärkung kann sich auch im regionalen Rahmen auswirken, so am Beispiel der (oft erwähnten) Vorschule:

Beispiel 15: Bereich: Vorschule; Problem: mangelndes Angebot; Projekt: Bereich Elternschulung; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Regionale Trägerschaft finanziell fördern; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Regionale Bemühungen stärken. (31)

In hoch differenzierten Verwaltungen kann die *Akzeptanz* auch zur interdepartementalen Frage werden. Es besteht die Erwartung, dass ein tripartites Vorgehen auch hier Gespräche und Kooperation erleichtern könnte:

Beispiel 16: Bereich: Gewaltprävention; Projekt: midnight basketball; Realisierung: vollzogen; Bedeutung des trip. Engagements: Erhöhung der *Akzeptanz* gegenüber den Vertretern diverser Amtsstellen. Kommentar: Projekt gut angelaufen und ... problemlos betrieben.(95)

Beispiel 17: Bereich: Jugendgewalt; Projekt: Nationale Kampagne „Gemeinsam gegen Gewalt“; Art des trip. Engagements: Initierung von Zusammenarbeit zwischen Polizei, Schule und Sozialdepartement; Bedeutung des trip. Vorgehens: Senkung der Hemmschwelle für Kontaktaufnahmen zwischen Lehrerschaft und Polizei. (95)

„Akzeptanz“ ist nicht nur ein nötiges Medium in der vertikalen Dimension; also in der Variante: „Akzeptation von Regierungsvorlagen durch das Volk“. Akzeptanz braucht auch die horizontale Ausweitung von Projekten und die Schaffung von dauerhaften Stellen im Gemeindeverbund. Das aktuelle Beispiel hiefür ist die Regionale Koordinationsstelle Zürcher Oberland:

Beispiel 18: Bereich: Kultur; Problem: mangelhafte Integration der ausl. Wohnbevölkerung; Projekt: Regionale Koordinationsstelle; Realisierung: die Gemeinden sind daran, ihre Beteiligung am Projekt zu überdenken; Bedeutung des trip. Engagements: Beschleunigung und erhöhte *Akzeptanz* unter betr. Gemeinden; Kommentar: Es gibt Gemeinden, die ausschieren. (101)

Erleichterung durch Mitfinanzierung wird vor allem bei grösseren Projekten und bei der Schaffung von Stellen relevant (Anlaufstellen für Sozialberatung, Schaffung von Fachstellen für Integration und für interkulturelle Fragen; Stellen im Komplex Jugend und Freizeit, Beschäftigung von Kulturmoderatoren; Tagesstrukturen zur ausserfamiliären Betreuung, Gemeinwesenarbeit). Unter „grösseren Vorhaben“ figurieren auch die Aufwertung von Wohnungen und Quartieren sowie die Strategien zur besseren Durchmischung derselben.

Dieselben Projekte (ausser jene zur Stadtentwicklung) wie die im obigen Abschnitt erwähnten werden von einigen Gemeinden nicht unter „Beschleunigung“, sondern unter „*erst dadurch möglich*“ eingestuft. Es handelt sich bei diesen Gemeinden um Städte wie Fribourg, Schaffhausen und Luzern – nach schweizerischem Massstab um *mittelgrosse - oder um kleine Städte wie Frauenfeld*, bei denen die finanzielle Schwelle auf anderer Höhe verläuft:

Beispiel 19: Bereich: Öffentlichkeitsarbeit; Problem: Umgang mit Fremdsprachigen; Projekt: Interkulturelle Weiterbildung für Verwaltungsangestellte; Realisierung: Nicht in Diskussion; Art des trip. Engagements: Gesetzgeberisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: erst dadurch möglich; Kommentar: Umgang mit Fremdsprachigen lässt gerade auf Verwaltungen (vor allem Fremdenpolizei, etc.) sehr zu wünschen übrig. (200)

Eine weitere Bedeutung eines tripartiten Engagements, sei es finanziell oder anderweitig, kann in einer verstärkten *Professionalisierung* gewisser Angebote liegen, die dadurch erst möglich oder erleichtert oder angeregt wird:

Beispiel 20: Bereich: Mediationsdienst in den Schulen. Problem: Konflikte und Gewalt in den Schulen. Projekt: Kreis-MediatorInnen. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. Engagements: finanziell. Bedeutung: wird erst dadurch möglich. Kommentar: *Mehr Professionalität* bei Konfliktlösungen. (120)

Beispiel 21: Bereich: Jugendintegration-Freizeit; Problem: zunehmende Separierung/ Spaltung SchweizerInnen/AusländerInnen; Projekt: Angebot im Jugendzentrum, offene Jugendarbeit; Realisierung: laufend; Art des trip. Engagements: finanziell/ Unterstützung durch *Integrationsfachpersonen*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Erhöhung der Bedeutung eines Integrationsansatzes; Kommentar: Verstärkung der Integrationsbemühungen ist notwendig. (52)

Professionalisierung kann Hand in Hand gehen mit Spezialisierung und Differenzierung, und das bei gleichzeitig ökonomischerem Umgang mit den Ressourcen und dem Herbeiführen von Synergieeffekten:

Beispiel 22: Bereich: Übersetzungsdiest ; Problem: Kaum Verfügbarkeit von ÜbersetzerInnen, die sowohl sprachlichen wie kulturellen und themenspezifischen Ansprüchen genügen. Missverständnisse bei schlechten Übersetzungen haben oft schlimmere Folgen...; Projekt: Zentrale Vermittlungsstelle für ÜbersetzerInnen; Art des trip. Engagements: Organisatorisch, Finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Durch die Zentralisierung könnte 1) die *Spezialisierung* ...viel höher sein, 2) der Aufwand für die Organisation der Übersetzung würde reduziert. (22).

Ein weiteres Argument, mit dem viele Gemeinden die Notwendigkeit oder Erwünschtheit eines tripartiten Vorgehens begründen, besteht in einem Anstoss zur *Koordination* innerhalb der Gemeinde oder unter diesen. Durch einen solchen Impuls könnte das tripartite Vorgehen helfen, irgend welche Schwierigkeiten und Hemmnisse in der Bereitschaft zu überwinden; es könnten Strategien skizziert und Akteure zusammengebracht werden, die in einer solchen Strategie kooperieren müssten – seien diese Akteure nun an verschiedenen Stellen innerhalb derselben Gemeinde (ev. auch öffentlich und privat), in verschiedenen Gemeinden oder auf verschiedenen politischen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) verortet:

Beispiel 23: Bereich: Gewaltprävention; Projekt: Aufklärung; Bedeutung eines trip. Engagements: Realisierung möglich; Kommentar: Es fehlt an Koordination und der Bereitschaft der Organisationen, von sich aus zu handeln. (103).

Beispiel 24: Domaine: Prévention dentaire. Problème: L'état de santé buccal des enfants provenant des pays des Balkans est souvent catastrophique. Réalisation: rien n'est prévu. Type d'engagement tripartite: Coordination stratégique. Importance d'une procédure tripartite:...pourrait initier un projet. (176)

Beispiel 25: Bereich: Gesundheitskosten; Problem: Ärztliche Versorgung und Notfalldienst werden auch bei Bagatellen beansprucht. Art des trip. Engagements: interdisziplinäre Lösung finden. (81)

3.3 Art des gewünschten Engagements

Es war vorauszusehen, dass die Wünsche sich in erster Linie auf das *Finanzielle* beziehen würden. Wenn hier nun tatsächlich diese Art des

Engagements am häufigsten genannt wird, so heißt das trotzdem nicht, dass die Gemeinden – in einer vielleicht schon von anderen Gebieten her bekannten Art und Weise - nur die Hand hinstrecken wollen, ohne den übergeordneten Ebenen die Möglichkeit zur Einflussnahme einzuräumen. Es ist nicht nur so, dass auch andere Typen von Beteiligung durch Kanton und Bund mit grosser Häufigkeit genannt werden. Wichtig scheint vielmehr, dass die finanzielle Dimension der Beteiligung in der überwiegenden Zahl der Fälle im *Verein* mit anderen, nicht finanziellen Beteiligungsformen gewünscht werden.

An zweiter Stelle, mit etwa halb so häufiger Nennung wie der finanzielle Wunsch (rund zwanzig mal), rangiert ein Ruf nach *gesetzgeberischer* Unterstützung durch die beiden übergeordneten politischen Körperschaften:

Beispiel 26: Domaine: Mixité sociale dans le domaine du logement; Problem: La présence de logements subventionnés réservés au segment le plus modeste de la population...tend à créer un déséquilibre de plus en plus marqué de la population des villes. Projet : Trouver des moyens permettant d'éviter que les villes se transforment de plus en plus en « entournoirs à problèmes sociaux ». Type d'engagement tripartite: Proposer des dispositifs juridiques... ; Importance d'une procédure tripartite: Les cantons pourraient arbitrer mais les problèmes sont assez souvent supra-cantonaux et...l'intervention de la Confédération paraît indispensable. (174)

Gesetzgebung oder Verordnungstätigkeit werden zum Teil als Weg zur Überwindung von unkoordinierten Einzelaktivitäten der Gemeinden oder anderer Stellen angerufen. Auf dem Wege zur Koordination und zu Vereinbarungen käme der tripartiten Formel eine impulsgebende Rolle zu:

Beispiel 27: Bereich : Erziehung, Schule; Problem: Mangelndes Angebot resp. Verpflichtung. Projekt: Lehrerausbildung. Realisierung: Nicht in unserer Kompetenz. Art des trip. Engagements: *gesetzgeberisch*, finanziell. Bedeutung: Koordination schafft Realisierungschancen. Kommentar: Alle machen etwas für sich ohne Koordination. (200)

Beispiel 28: Bereich: Berufsbegleitende Sprachkurse für ArbeiterInnen. Problem: mangelnde Angebote und Vereinbarungen/Abkommen. Realisierung: geplant, Pilotprojekt in Diskussion. Art des trip. Engagements: 1. finanziell, 2. *gesetzgeberisch*, Bedeutung eines trip. Vorgehens: Beschleunigung. Kommentar: Impuls von TAK ist erforderlich. (140)

Einige Antworten hinterlassen beim Autor der Auswertung allerdings Zweifel, ob die Rolle der TAK richtig verstanden wurde. Einzelne Gemeinden benutzen die Gelegenheit, um ihre Wünsche auf dem Gebiet der Zulassungs-

und Integrationspolitik anzumelden und nehmen dabei einfach den Bund in seiner klassischen Rolle als gesetzgeberische Instanz in Anspruch.

Beispiel 29: Bereich: Einwohnerkontrolle, Polizei; Problem: sprachliche Verständigung, Vorschriften und Erklärungen werden nicht verstanden und wollen zum Teil auch nicht verstanden werden. Projekt: Unentgeltliche, obligatorische Sprachkurse und Gesetzeserörterungen; Kommentar: Sprach- und Gesetzeskenntnisse sollen Voraussetzung für *Verlängerung der ersten Aufenthaltsbewilligung* sein. Bedeutung: nur trip. sinnvoll. (81)

Beispiel 30: Bereich: Asylwesen; Problem: Zuwanderung von Personen, die keine Aussicht auf Flüchtlingsstatus haben; Art des trip. Engagements: Beitritt zum *Dublin-Abkommen*. (81)

Wieder andere Gemeinden versprechen sich mehr Aussicht auf Konvergenz bei der Lösungsfindung, wenn Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam gesetzgeberisch oder konzeptionell vorgehen:

Beispiel 31: *Einbürgerung*; Problem: Ablehnung balkanstämmiger Personen, Projekt: Neue Verfahren dem Stimmvolk vorlegen, Bedeutung: Ausspielung einzelner Gemeinden ausgeschlossen, Kommentar: Sollte *auf allen Ebenen* (Bund, Kanton, Gemeinden) gelöst werden. (61)

An dritter Stelle wird sodann eine tripartite Beteiligung an der *Trägerschaft* von Projekten gewünscht. Auch diese Form des Engagements tritt oft neben die finanzielle oder gesetzgeberische und zeigt, wie die letztere oder die koordinative, dass finanzielle Unterstützung, dort wo sie erwartet wird, keineswegs immer eindimensional gemeint ist, sondern eben oft nur als eine Komponente eines multidimensionalen Engagements gewünscht wird:

Beispiel 32: Bereich: Vorschule. Problem: Sprache und Kinderbetreuung. Projekt: Deutschkurse für Mütter. Realisierung: zurückgestellt (Finanzen, *Trägerschaft*). Art des trip. Engagements: Verordnung, Finanzen; Bedeutung: sollte regional und kantonal angegangen werden. (110)

Beispiel 33: Bereich: Données communales sur les populations étrangers ; Problem: manque de connaissances et d'outils; Projekt: Observatoire; Realisierung: à envisager; Art des trip. Engagements: financier, méthodologiques, *organisme responsable*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: indispensable pour la réalisation et la coordination. (11)

Im untenstehenden Beispiel hätte ein tripartites Engagement auch wieder eine ressourcensparende Funktion. Trägerschaft wird vermutlich erwartet, um

einen gemeindeüberspannenden Rahmen bilden zu können, innerhalb dessen gemeinsame und rationale Lösungen gefunden werden sollen:

Beispiel 34: Bereich: Öffentlichkeitsarbeit/Information. Problem: Mangelndes Informationsangebot für Ausländerinnen. Projekt: Migrationszeitung, Merkblätter. Realisierung: Finanziell nicht möglich. Art des trip. Engagements: Finanziell, *Trägerschaft*. Bedeutung: Nur trip. sinnvoll; wird für kleinere Gemeinden erst dadurch möglich. Analog Zeitung „Information“ im Kanton St.Gallen - wichtige Informationen können *kostengünstig* übersetzt werden. (200).

Schliesslich wird eine Beteiligung an der Trägerschaft offenbar auch erwartet, um Zuständigkeits- und Arbeitsteilungsfragen befriedigend lösen zu können. Die Gemeinde, von der die untenstehende Antwort stammt, ist gerade dabei, die Verantwortlichkeit für die Integrationsarbeiten an die Caritas abzutreten.

Beispiel 35: Bereich: Koordination; Problem: Angebot und Zuständigkeit von Projekten ist oft unklar; Art des trip. Engagements: *Trägerschaft*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt. (210)

Ähnlich wie in obigem Beispiel wird von einer tripartiten Trägerschaft gelegentlich auch erwartet, dass sie einen Rahmen bilden könnte, der gleichzeitig sowohl private wie öffentliche Aktivitäten überformen könnte.

Beispiel 36: Bereich: Erwachsenenbildung; Projekt: Integrationskurse; Ziel: Ausweitung, Institutionalisierung; Art des trip. Engagements: finanziell, Trägerschaft; Bedeutung des trip. Vorgehens: könnte ausgeweitet werden; Kommentar: findet in kleinem Rahmen statt, basierend auf *Privatinitiative*. (160)

Die drei am häufigsten gewünschten Beteiligungsmuster – finanziell, gesetzgeberisch, Trägerschaft - zeigen, dass man sich von einem tripartiten Vorgehen in erster Linie eine Erhöhung der gemeinde- (und auch kantons-) internen Realisierungschancen sowie eine institutionelle Stärkung und Verankerung und eine Einbindung in einen grösseren Rahmen erhofft.

Es gibt jedoch weitere Typen von Engagement, die vorgeschlagen oder erwartet werden. Dazu zählen auch die Qualitätssicherung, das Setzen von Standards und der Austausch unter Fachpersonen sowie deren überlokale Vernetzung, (vereinzelt wurde auch die Anerkennung von Dolmetschern und die Regelung ihres Einsatzes angeführt). Wo man sich nicht auf bereits gelegte Grundlagen stützen kann, macht sich eine gewisse Hilflosigkeit breit. Dabei hat der Ruf nach Grundlagen und Standards bestimmt auch mit der Akzeptanzfrage zu tun. Sind von zentraler, anerkannter Stelle aus schon Richtlinien oder

Empfehlungen und Minimalstandards erarbeitet worden oder ist das im horizontalen Verbund geschehen, so sind sie bei ihrer Übernahme durch die einzelne Gemeinde schon mit einer gewissen Legitimität versehen. Und schliesslich ist auch da wieder der Synergieeffekt zu erwähnen:

Beispiel 37: Bereich: Leitbild; Problem: Leitbild erarbeiten, Realisierung: geplant; Art des trip. Engagements: *allgemein gültige Grundlagen*; Bedeutung: erleichtert Arbeit auf Gemeinde-Ebene. (31)

Beispiel 38: „Integrationspolitische Abstinenz hat aber nicht nur den Mangel an politischem Willen und unterschiedlicher Beurteilung der Integrationsbedürfnisse, sondern gelegentlich auch mit *Hilflosigkeit* zu tun, wie Integration an die Hand genommen und staatlicherseits unterstützt werden könnte. Eine Reihe von Städten haben auf dem Weg zur Lösung dieses Problems einen ersten wichtigen Schritt getan, indem sie sich *Integrationsleitbilder* gegeben und Integrationsbeauftragte eingesetzt haben. Entsprechende Willensbildungsprozesse stehen in den Agglomerationen noch aus. Im Rahmen der Studie wäre es wichtig, solche Prozesse auf Agglomerationsebene einzuleiten.“ (Aus einem Begleitbrief) (21)

Beispiel 39: ...Kommentar: Wir legen zu viel Kraft in Pionierarbeit pro Gemeinde. (31)

Immer wieder aufgeführt werden sodann der *Erfahrungsaustausch* und die Vernetzung der lokalen Stellen im überlokalen Netzwerk. Vereinzelt wird auch vorgeschlagen, die Extension von bewährten Projekten in weitere Gemeinden und Agglomerationen systematischer anzugehen. Die Stadt Zürich anerbietet sich, Projekte, die in ihrem Rahmen mit gutem Erfolg aufgezeigt wurden, schweizweit zur Verfügung zu stellen. Hier zeichnet sich die Perspektive ab, dass ein Austausch über die Erfahrungen mit realisierten Projekten über die Grenzen der Kommunen, aber auch zwischen den Agglomerationen und Kantonen gepflegt werden könnte. Die Frage stellt sich dann, wie und wie stark ein Austausch von Erfahrungen und ganzen Projekten institutionalisiert werden müsste.

Kooperation und Austausch unter Gleichgestellten konstituieren horizontale Strukturen. Die TAK muss sich überlegen, wie sie für solche Strukturen einen sinnvollen Rahmen bilden kann. Ein anderes Prinzip würde eine zentrale Fachstelle darstellen. Die beiden Prinzipien sind nicht unvereinbar. Eine Idee wäre die, dass Bund und Kantone eine minimal ausgerüstete, aber im Prinzip ständig aktive Arbeitsstelle schaffen, die in diesen vielfältigen horizontalen Austauschvorgängen als Drehscheibe fungiert, eventuell selber Initiativen lanciert und zur Realisierung motiviert, vor allem aber mit Informationen über

geplante Projekte dient und ev. auch mit Materialen (Infomaterial, Unterrichtsmaterial) zur Verfügung steht.

4. Synthese: Tripartites Vorgehen in Agglomerationen

Allgemein spricht aus den Antworten zur Umfrage sowie aus den Expertengesprächen ein sehr grosses Interesse für ein tripartites Engagement bei Projekten und bei der Schaffung von dauerhaften Strukturen auf dem Gebiet der Integration. Von den 30 angeschriebenen Gemeinden antworteten insgesamt 22. Nicht oder zu spät geantwortet haben Köniz, La Chaux-des-Fonds, Sion, Lugano, Yverdon und Vernier. Von Genf, Chur und Grand-Lancy trafen Entschuldigungen für die Nicht-Teilnahme ein. Verschiedene Gemeinden liessen den Fragebogen durch mehrere Stellen beantworten, so z.B. Neuchâtel durch vier Amtsstellen, Lausanne durch fünf, Zürich durch sechs. Darin spiegelt sich sicherlich die Grösse der Verwaltung und der Grad der inneren Ausdifferenzierung. Die Zahl der antwortenden Stellen darf aber wohl auch als Ausdruck des Interesses gedeutet werden, sonst hätten nicht so kleine Gemeinden wie Uster mit drei oder Kriens mit zwei Stellen teilgenommen. Insgesamt gingen 41 Antworten ein, was heisst, dass im Durchschnitt der antwortenden Gemeinden zwei Stellen partizipierten.

So gut wie alle antwortenden Stellen führten mehrere Projekte auf, für die sie eine tripartite Beteiligung wünschten oder sinnvoll fanden. Bei der überwiegenden Zahl der Projekte wurden gleichzeitig mehrere Gründe genannt, die für ein solches Vorgehen sprachen, wie auch mehrere Dimensionen der Beteiligung vorgeschlagen wurden. Letzteres – dass also z.B. ein tripartites Muster nicht nur aus finanziellen Erwägungen, sondern auch etwa wegen des zu erwartenden Gewinns an professioneller Qualität und wegen weiterer, der Integration verpflichteten Argumenten vorgeschlagen wurde – zeugt von einem Willen, mit Hilfe dieses Musters zu einem in verschiedener Hinsicht besseren Angebot an integrativen Programmen und Leistungen zu gelangen. Es spricht aber auch für die Bereitschaft, in einer tripartiten Beteiligung ein u.U. enges Verhältnis mit Kanton und Bund einzugehen und dadurch eventuell ein Stück eigene Autonomie zu opfern.

Obwohl es die Autoren der Studie nicht als deren vorrangigen Zweck erachten, ein Inventar auf der inhaltlichen Ebene aufzunehmen, sei hier vorab ein kurzer Überblick über die zur Unterstützung präsentierten Projekte geboten.

Damit soll eine künftige Diskussion mit dem nötigen Wissen von den Inhalten und Sachfragen gespeist werden, die einem tripartiten Vorgehen unterworfen werden sollen.

An vorderster Stelle rangieren Sprach- und Integrationskurse, Gewaltprävention und ausserfamiliäre Betreuung. Weit vorne rangieren auch Mediations- und Übersetzungsdiene in Schule, Wohnen und Gesundheit; gefolgt von der Zugestehung politischer Rechte, der Berufsbildung für Jugendliche und Erwachsene, der Siedlungspolitik, Gebiets- und Wohnungsaufwertung, sowie der Gesundheitsförderung – um nur jene Themen zu nennen, die eine gewisse Antwortenhäufung auf sich zogen.

Die Bedeutung, die der tripartiten Beteiligung zugemessen wird, besteht vor allem darin, dass sie bei vielen Projekten den sinnvollen Realisierungsräumen stiftet. Dies ist dort der Fall, wo die Problemgenese nicht allein im Zentrum der Agglomeration ihren Ort hat, sondern ebenso in den Randgemeinden. Ein Beispiel stellt hier die Gewaltentstehung dar, wo es darum geht, die Peripherie in Präventionsprogramme und Jugendfreizeitangebote einzubeziehen. Sinnvoll wird ein zentrumsübergreifender Rahmen auch immer dort, wo Leistungen, deren Erbringung zwar eine typische Zentrumsfunktion darstellt, auch an eine aussergemeindliche Klientel angeboten werden soll – sei dies, weil eine Trennung nach Wohnort nicht möglich ist (z.B. im Freizeitbereich) oder nicht sinnvoll (Spitäler, gewisse Schultypen; Berufsschulung). Kurz: ein Grund, warum die Erbringung von integrativen Leistungen sinnvollerweise oft im zentrumsübergreifenden Rahmen geschehen muss, besteht darin, dass immer seltener die politische Gebietsaufteilung mit der Aufteilung in anderer funktionaler Hinsicht übereinstimmt, und dass die verschiedenen anderen funktionalen Aufteilungen untereinander nicht übereinstimmen. Es gibt also z.B. immer seltener eine lokale Übereinstimmung zwischen den Funktionen Wohnen und Arbeit, Wohnen und Schulbesuch, Arbeit und Schulbesuch (bei Weiterbildung), Wohnen und Freizeit, Wohnen und Gesundheit.

Ein anderer Grund ist der, dass der Einbezug von Klientel aus dem Peripheriegürtel einer Agglomeration dazu beiträgt, das Zentrumsangebot grösser und differenzierter zu gestalten und professioneller aufzubereiten.

Unter Umständen ist die Zentrumsgemeinde für gewisse Angebote sogar zu klein, und findet darum erst die nötige Grössenordnung im Agglomerationsrahmen. Geht man andererseits davon aus, dass gewisse Leistungen auch von den Randgemeinden erbracht werden oder würden – z.B. die Produktion von Informationsmaterial – so erscheint es als Vorteil einer Kooperation, dass

Synergieeffekte erzielt und Ressourcen gespart werden können. Dies kann – unter der Annahme, dass das verfügbare Budget dann nicht mit dem Hinweis auf den Synergieeffekt geschmälert wird, wiederum zur Vergrösserung, Differenzierung und Professionalisierung verwendet werden, und es kann die politischen Realisierungschancen verbessern helfen.

Der hier geschilderte Nutzen, den ein tripartites Vorgehen in diesen Anwendungszusammenhängen stiften kann, liegt wohl der ursprünglichen Intention, die ihm von der TAK als agglomerationsorientiertem Gremium zugeschrieben ist, am nächsten; weil er eben über die Konstituierung eines agglomerationsüberspannenden Rahmens zustande kommt.

Ein anderer Typ von Nutzen liegt in der Erleichterung und Beschleunigung der politischen Durchsetzung . Wird dieser Effekt erwähnt, so ist nicht unbedingt von einem über die Gemeindegrenzen hinaus greifenden Projekt die Rede. Der Beschleunigungs- und Erleichterungseffekt wird in erster Linie mit finanziellem Engagement zusammen erwähnt; in dem Sinne, als von solcher Beteiligung eine Erhöhung der Akzeptanz bei Parlament, Exekutive oder Ämtern erwartet wird. Ferner wird auch erkannt, dass das Engagement von Bund und Kanton für ein kommunales Projekt diesem eine gewisse Legitimation erteilt und so etwas wie einen moralischen Realisierungsdruck bewirken kann. In vielen Gemeinden bzw. bei vielen Projekten hilft die tripartite Beteiligung überhaupt erst, die Schwelle des politisch Machbaren zu überwinden; in anderen Fällen hebt es das Projekt auf eine höhere Stufe von Qualität, Professionalität und Differenziertheit und damit auch von Angemessenheit gegenüber den Bedürfnissen der Klientel (z.B. Differenzierung des Angebots nach Sprache).

Doch diese Effekte – Hebung der Realisierungschancen, der Qualität, Synergieeffekt – treten nicht nur als Folge einer die Gemeinde entlastenden Finanzierungsformel ein. Sie werden zusätzlich bewirkt über die Schienen der Trägerschaft, der Standardsetzung, der Koordination und des Austauschs; über nicht-finanzielle Beteiligungsdimensionen also, die wir unter „Art des erwünschten Engagements“ abgefragt haben, und denen wir im Folgenden einige Ausführungen widmen wollen, weil sie mehr als die finanzielle Dimension die TAK zum Überdenken ihres Engagements und ihrer Rolle bewegen sollten.

Ein häufig gemachter Vorschlag zur gewünschten Modalität des Engagements besteht in einer tripartiten Trägerschaft. Eine solche wird dort vorgeschlagen, wo ein gemeindeüberspannender Rahmen für funktional gehalten wird, aber auch dann, wenn es darum geht, Zuständigkeits- und

Arbeitsteilungsfragen besser lösen zu können. In einzelnen Fällen soll sie auch ein Dach über privaten und öffentlichen Trägern bilden. Darüber hinaus erwartet man einen ähnlichen Effekt wie von der finanziellen Unterstützung: einen legitimatorischen und Bestärkungseffekt; mit den entsprechenden politischen Folgen. Innerhalb einer Trägerschaft lässt sich eine weitere Schiene des Engagements befahren: jene der koordinativen Funktion. Sie wird zum Teil auch für Aufgabenstellungen innerhalb einer Gemeinde gewünscht, zum Teil für solche, die diese übergreifen.

Die Frage, ob neben der Gemeinde auch Bund und Kantone sich für eine Trägerschaft engagieren können und sollen, und wie dies gegebenenfalls geschehen könnte und unter welchen Bedingungen - ist wohl vor allem hinsichtlich Bund nicht leicht zu beantworten. Er würde vermutlich bald in die Rolle einer vielfachen Trägerschaft gedrängt, die er kaum noch effektiv wahrnehmen könnte. Vielleicht liesse sich eine Lösung finden, indem die Mitträgerschaft auf den Kanton beschränkt wird, wobei dann der Bund ein kantonales Ko-Engagement dieser Art zur Bedingung für seine finanzielle Beteiligung machen könnte.

Vielfach gewünscht wird ein Engagement im Erfahrungsaustausch und im Transfer von Know how. In Expertengesprächen wurde auch von Vertretern von Gemeinden und Regionen, die bereits über Erfahrungen mit Projekten verfügen oder in der Implementierung regionaler Strukturen weit fortgeschritten sind, das Angebot gemacht, an diesen Austauschprozessen aktiv, das heißt als Anbieter von Know how, teilzunehmen.

Will man unterstellen, dass sich im Zuge eines gut funktionierenden Erfahrungsaustauschs – wie er zu organisieren wäre, soll weiter unten angesprochen werden – mit der Zeit gewisse konsensuale Vorstellungen über die Standards der Integrationsarbeit herausbilden würden, so lässt sich hier gut gerade dies als weitere oft gewünschte Modalität des Engagements erwähnen: eben das Setzen von Standards. (In einem Expertengespräch wurde auch angeregt, dass benchmarks aus der ausländischen Integrationsarbeit zu übernehmen wären). Aus Sicht der Umfrageteilnehmer mag diesem Wunsch leicht zu entsprechen sein. Jedoch ist schwer vorstellbar, wie dieses Standardsetzen geschehen und worauf es abgestützt werden soll, wenn keine Instanz zur Verfügung steht, die dazu Ressourcen und Legitimation geniesst.

Die Funktion der Standardsetzung lässt sich, wie gesagt, gut in jene des Erfahrungsaustauschs einbetten. Dabei stellt sich wieder dieselbe Frage nach dem Initianten und Akteur, der diese Funktion wahrzunehmen hätte. Soll deren

Ausübung mit der nötigen Kapazität versehen werden, so bedarf es wohl einer Institutionalisierung. Mit den Fragen zur Konkretisierung einer solchen muss sich die TAK befassen.

Aus einigen Gemeinden sind noch weiter reichende Vorschläge eingetroffen. So hat die Stadt Thun, welche ihrer Antwort eine lange Liste von selber generierten Projektideen beigelegt hat, die im Moment von der Thuner Behörde diskutiert werden, sich darüber beklagt, dass auf der ganzen Linie Pionierarbeit geleistet werden müsse. Auch der Ruf nach Leitbildern, die von einer ausgewiesenen Stelle entwickelt werden müssten, ist in einem anderen Begleitbrief geäussert worden. In einem Telefoninterview wurde angeregt, dass die TAK Modelle entwickelt und propagiert. Diese Bedürfnisse gehen über jenes nach blossem Austausch hinaus; sie verlangen schon eine eigentliche Produktion von Inhalten.

4.1 Der tripartite Schlüssel und die TAK – Formel und Struktur

Durch die hier vorgelegte Untersuchung zieht sich eine Unklarheit, die sich nicht nur implizit in den Antworten bemerkbar macht, sondern auch die TAK wird beschäftigen müssen. In der Befragung wurde um eine Stellungnahme zur Erwünschtheit und Modalität von tripartiten Beteiligungen gebeten. Soweit handelt es sich um ein universelles Muster, das im Prinzip für eine unbegrenzte Zahl Gemeinden und für verschiedenste Situationen und Projekte angewendet werden kann. Die einzige konstante Größe darin stellt der Bund dar, von dem allerdings anzunehmen ist, dass er sein Engagement auf das Finanzielle beschränken wird – vor allem dann, wenn er sich in einer Vielzahl von Fällen beteiligen soll.

Sollen nun aber nach tripartitem Muster Beteiligungen eingegangen werden, die mehr oder andere Dimensionen als nur die Finanzielle beinhalten – also etwa die Institutionalisierung des Austauschs von Know how und Erfahrungen, die generelle Verfügbarmachung von Vorleistungen, die eine Gemeinde auf ihrem Gebiet schon erbracht hat, das Schaffen von Grundlagen und Modellen, sowie das Setzen von Standards und die Produktion von Materialien (z.B. Informationsmaterial in verschiedenen Fremdsprachen), so muss eine dauerhafte Struktur etabliert und alimentiert werden, die dies ermöglicht. Die TAK muss zu diesem Punkt eine Stellung nehmen.

4.2 Bezugsrahmen von tripartiten und TAK-Aktionen

Als Konferenz der Agglomerationen will die TAK einerseits Anliegen dieser vorderhand eher geografisch denn politisch definierten Entitäten nach aussen, also in den umfassenden politischen Raum, artikulieren. Andererseits will sie eine Hilfe sein, damit Probleme, welche Agglomerationsgemeinden aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Agglomeration betreffen, nicht bloss innerhalb dieser Gemeinden und im Alleingang angegangen werden müssen, sondern im Agglomerationsverbund einer rationaleren Lösung zugeführt werden können.

Viele der eingetroffenen Antworten lassen jedoch nur schwerlich eine Bezugnahme auf die Agglomeration erkennen. Tripartit heisst, so muss interpretiert werden, für viele antwortende Gemeinden nicht mehr als die gleichzeitige Mitbeteiligung von Kanton und Bund. Es stellt sich nun die Frage, ob die TAK Unterstützung (welcher Art auch immer) speziell oder ausschliesslich Projekten zukommen lassen will, die einen interkommunalen, agglomerationsbezogenen Rahmen haben. Falls sie diese Einschränkung nicht vornehmen will, ist die potentielle Reichweite unbeschränkt, das heisst es könnten dann im Prinzip sämtliche Gemeinden profitieren.

In diesem Zusammenhang sei auch noch auf jene Situation hingewiesen, wo eine Zentrumsgemeinde mit eher geringen Ausländeranteilen sich wenig zugkräftig für die Initiierung von gemeindeübergreifenden, agglomerationsbezogenen Aktivitäten einsetzt, weil sie eben nur mässig von entsprechenden Problemen betroffen ist. Die unter Umständen stärker betroffenen Randgemeinden vermissen dann die Lokomotive. Würde in einem solchen Fall die TAK (oder eine andere Instanz) sich an diese Zentrumsgemeinde wenden und nötigenfalls einen gewissen Druck ausüben?

Schliesslich ist anzumerken, dass die sehr grossen Zentrumsgemeinden ihrerseits nicht unbedingt viel Motivation verraten, die zwar auch aus ihrer Sicht erwünschte Integrationsarbeit in ihren Randgemeinden durch Gründung oder Anregung von agglomerationsbezogenen Strukturen zu stimulieren und an deren Koordination mit zu fördern. Der faktisch eingenommene Standpunkt von grossen Agglomerationszentren mit ausdifferenzierter, hochspezialisierter Infrastruktur ist eher der, dass sie auf die von ihnen erbrachten Vorleistungen und deren innovativen Charakter hinweisen, sich dabei auch gerne zur Verfügung halten für die Abgabe von Know how und ev. von ganzen Paketen (wie z.B. fertig ausgearbeiteten Kampagnen), die tel quel übernommen werden könnten.

4.3 Der Stand der Integrationsarbeit – ein Entwicklungsgefälle

Den grossen Zentrumsgemeinden stehen Randgemeinden, aber auch kleinere Zentrumsgemeinden gegenüber, die vielleicht erst am Anfang eines Sensibilisierungsprozesses und eines Ausbaus des Integrationsangebotes stehen. Einzelne unter diesen mögen akkurat zu jenen Gemeinden zählen, bei denen sich einerseits die Integrationsfrage mit der grössten Schärfe stellt, und die andererseits über die geringsten Ressourcen verfügen. Dabei darf die Ressourcenfrage nicht nur als eine Frage der unmittelbar verfügbaren finanziellen Mittel betrachtet werden. Zu den Ressourcen zählen auch die bestehende Verwaltung und die soziale Infrastruktur. Ist diese wenig ausdifferenziert, so ist nicht nur das Leistungsangebot weniger entwickelt, sondern es besteht eine geringere in die Struktur eingelassene Sensitivität, ein weniger reichhaltiges Deutungspotential gegenüber Konflikten, und geringere Kapazität zur Entwicklung von Massnahmen und Projekten. Die Mitglieder der Verwaltung reagieren bei ihren Deutungs- und Konfliktlösungsversuchen oft als Betroffene. Der geringe Ausdifferenzierungs- und Professionalisierungsgrad erlaubt wenig Distanz und Reflexion. Gewisse Problemlösungen fallen u.U. gar nicht in Betracht.

Als Beispiel sei hier der Brief eines Stadtschreibers zitiert, den dieser an Stelle eines ausgefüllten Fragebogens schickte:

„Handlungsbedarf in diesem Bereich wäre schon da, aber in X bestand leider bisher keine personelle oder gar finanzielle Kapazität, um entsprechende durchaus wichtige Projekte anzugehen. Wir haben also keine interessanten Dinge zu bieten. Selbstverständlich machen wir – gerade im Schulbereich - nicht nichts..., aber im Vergleich zu den Projekten anderer Städte lässt sich unsere Sache eher bescheiden an.“ (130)

Von da her betrachtet können die im Rahmen der Integrationsverordnung des Bundes angebotenen finanziellen Mittel ihren Zweck nur mit einer gewissen Disparität erfüllen – und, wie gesagt, dort am wenigsten, wo sie am meisten gebraucht würden. Um Projekte auszuarbeiten bedarf es bereits freier Ressourcen. Bundesmittel allein und nur in finanzieller Form wirken darum nur bedingt chancenausgleichend.

Die TAK muss sich der Frage stellen, ob sie ihre Rolle auf die Weiterleitung artikulierter Bedürfnisse an den Bund beschränken soll, oder ob sie es auch zu ihrer Aufgabe zählen will, auf Gemeinden, die kaum Bedürfnisse nach

Projektunterstützung äusserten und möglicherweise überhaupt wenig an Entwicklung und Realisierung integrativer Programme interessiert sind, einen stimulierenden Einfluss ausüben will.

4.4 Gemeindeautonomie und Professionalisierung

Mit der Teilnahme von Gemeinden an Integrationsprogrammen sind zwei Motivationsprobleme verbunden. Das eine besteht darin, dass eine Reihe von Gemeinden wenig Interesse für irgendwelche Aktivitäten dieser Art an den Tag legen wird. Das andere Problem liegt dort vor, wo durchaus Motivation besteht und vielleicht sogar schon in Aktionen umgemünzt wurde, doch stösst der Versuch, aus der Vertikale herab diese Gemeinde für mehr oder ganz bestimmte Aktionen zu gewinnen auf Widerstand, der seinen Grund im Bestreben nach Gemeindeautonomie um ihrer selbst Willen haben mag, oder aber in einigen bereits aktiven Gemeindemitgliedern, die die Integrationsaufgabe als Laienarbeit realisieren wollen. Wenn die von kantonaler Ebene, ev. mit Bundesmitteln, aufgegleisten Programme Professionalität verlangen, können daraus Schwierigkeiten resultieren.

Will die TAK sich über das Finanzielle hinaus auch strukturell (Schaffung von Stellen, Mitträgerschaft) und inhaltlich (Standardsetzung, Produktion von Material) engagieren, so wird sie sich mit dieser Frage befassen müssen. Es wird sich weniger um einen Ja-Nein Entscheid handeln dürfen, sondern eher darum, die Vorzüge der Laienarbeit zu jenen der Professionalität ins optimale Verhältnis zu setzen.

4.5 Die Notwendigkeit der Evaluation

Auch Integrationsarbeit ist kein Feld, wo guter Wille allein genügen würde. Professionalisierung, Qualitätshebung und Standardsetzung implizieren den systematischen Einsatz von Evaluation. Vieles auf dem Gebiet der Integrationsarbeit ist noch neu und seine Effektivität nicht abgeklärt. Gerade wenn jede Gemeinde, wie vereinzelt in der Umfrage geklagt wurde, Pionierarbeit leistet, ist Evaluation des Innovierten nötig. Andererseits werden die Ergebnisse von Evaluationen zur Selektion von *best practices* führen und

darüber zur Standardsetzung und Professionalisierung. Dies schliesst nicht aus, dass auch Laienarbeit durch Evaluation zu ihrer Rechtfertigung kommt.

4.6 Ausserfamiliäre Betreuung und betriebliche Integrationsprojekte – die erste und die zweite Einwanderergeneration

Der Leser hat sich auf Grund der Beispiele, die im Kapitel „Auswertung“ wiedergegeben wurden, ein Urteil über die Art der Projekte bilden können, von denen hier die Rede ist. Projekte, die gewissermassen die Integration direkt ansteuern, also Sprach- und eben die Integrationskurse, stehen quantitativ an vorderster Stelle. Sofern es nicht um die Integrationskurse für die „Zwischengeneration“ geht, also die Kurse für jene, die gegen Ende der obligatorischen Schulzeit oder kurz nach deren Ende einwandern, richten sich diese Projekte ausschliesslich an Erwachsene. Das hat insofern seine Logik, als für Erwachsene kein universelles Integrationsangebot zur Verfügung steht. Was die Kinder betrifft, so stellt sich die Politik seit Jahrzehnten auf den Standpunkt, dass jenes gesamtgesellschaftliche Integrationsinstrument, welches die Integration der jeweils neuen Generation von Schweizern leistet, nämlich die Schule, auch die Integration der ausländischen Kinder bewerkstelligen werde.

Die Literaturzusammenfassung, die Bestandteil dieses Berichts bildet, zeigt, dass die Wirksamkeit der Schule in dieser Hinsicht zu Fragen Anlass gibt. Diese Zweifel werden noch verstärkt durch die Auswertung der PISA-Studie, die im Moment noch im Gang ist (vgl. Wolter und Coradi Vellacott, 2003).

Wie ebenfalls aus der Literaturzusammenfassung hervorgeht, kreist die gegenwärtige Diskussion immer konzentrierter um die Einrichtungen ausserfamilialer Betreuung; insbesondere um solche, die das Vorschulalter erfassen. Auf die noch immer vorhandenen Widerstände gegen eine staatlich verfügte, flächendeckende Realisierung solcher Pläne einzutreten, ist hier nicht der Ort. Im Prinzip scheinen Ganztagsbetreuungen im Vorschulalter ein geeignetes Mittel darzustellen, um die Startchancen der Immigrantenkinder jenen der einheimischen anzugeleichen. Zwei Fragen sind allerdings noch unzureichend geklärt:

1. Wie soll der Erwerb der einheimischen Sprache in solchen Einrichtungen garantiert werden, wenn auch da der Anteil ausländischer Kinder der

gleiche ist wie in den Schulklassen des Quartiers; mancherorts also die 50 Prozentmarke übersteigt und sich mitunter 100 Prozent nähert?

2. Welche Sprache wird dort als „einheimische Sprache“ erworben? Da es sich aller Voraussicht nach um Schweizerdeutsch handeln wird, ergibt sich die Anschlussfrage: Wie werden Kinder, die in öffentlich organisierter Frühsozialisation Schweizerdeutsch lernten, auf die Umstellung auf Hochdeutsch, auf eine dritte Sprache also, reagieren, die mit dem Eintritt in die Primarschule dann erfolgen wird?

Unabhängig von diesen Unsicherheiten, mit denen der chancenegalisierende Effekt von Ganztagsbetreuung noch behaftet ist, lässt sich feststellen, dass der Diskurs über ihren Nutzen und ihre Erwünschtheit in der Schweiz gegenwärtig einen Wandel erfährt. Waren früher Ganztagsbetreuungen mit dem Stigma der Fürsorgeeinrichtung behaftet und galten sie als „unterschichtig“, so bemächtigt sich ihrer jetzt zusehends eine neue, gut verdienende und gut gebildete soziale Mittelschicht. Wie weiter oben dargelegt, ist es einer parlamentarischen Initiative gelungen, für eine Anstossfinanzierung zum Ausbau solcher Angebote den Bund heranzuziehen. Obwohl eine solche Massnahme nicht speziell die Bevölkerung ausländischer Herkunft im Visier hat, könnte sie dort willkommen und integrationspolitisch von Nutzen sein. Dies sollten Integrationsdelegierte erkennen. Die Finanzierungshilfe des Bundes erfolgt nur ergänzend. Bedingung ist, dass Kantone und Gemeinden sich ihrerseits an solchen Einrichtungen finanziell beteiligen.

Für erwachsene Arbeitsimmigranten und deren Familienmitglieder beschränkt sich das Angebot an Sprach- und Integrationskursen auf die von Kommunen eigens hiefür bereitgestellten Angebote. Der Ausbau dieses Angebots war von vielen Gemeinden als wünschenswert bezeichnet worden und rangierte darum ganz vorne auf der Rangliste. Dabei wird übersehen, dass das bestausgebaute Angebot wenig nützt, wenn es von den Immigranten nicht benutzt wird. Bevor hier an die Einführung von Besuchspflicht gedacht wird, sollte darüber reflektiert werden, wie die Möglichkeiten zum Besuch solcher Kurse subjektiv aussehen. Da Arbeitsimmigranten in der Regel erst kurz vor Stellenantritt einreisen, bleibt ihnen kaum Zeit für den Besuch von Tageskursen. Veranstaltungen am Ende des Arbeitstages oder am Wochenende sind jedoch motivations- und lernpsychologisch ungünstig. Eine wirklich potente Lösung kann nur darin bestehen, dass solche Kurse auf betrieblicher Basis oder in Kooperation mit den Betrieben angeboten werden. Es handelt sich hier um ein

altes Thema der Integrationspolitik, welches schon in den siebziger Jahren in den eidgenössischen Räten diskutiert wurde – ergebnislos. Vielleicht wäre die Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre und die darauf teilweise einsetzende Verarmung vorwiegend älterer Arbeitskräfte, unter denen die ausländischen übervertreten waren, quantitativ weniger gross und in vielen Fällen weniger lang und aussichtslos ausgefallen, wenn für bessere sprachliche Integration bei Eintritt ins schweizerische Erwerbssystem gesorgt worden wäre.

Die Chancen, eine solche Lösung auf Verordnungs- oder Gesetzesbasis verpflichtend für die Betriebe einzuführen, steigt mit einer finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand. Dabei wird eine veränderte tripartite Formel anzuwenden sein: Bund, Kantone, Betriebe. In den Niederlanden erstreckt sich diese organisierte Integrationsphase über 1200 Stunden (vgl. das Interview mit Th. Kessler in diesem Bericht). Es liegt auf der Hand, dass die damit verursachten Kosten später wieder eingespart werden können – durch höheres Steueraufkommen, geringere Soziallasten, höhere Produktivität in den Betrieben, auch durch weniger zeitraubende Friktionen in der öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheitswesen und weiteren Sektoren. Zum Stichwort „Friktionen in der öffentlichen Verwaltung“ hier noch ein Beispiel:

Beispiel 40: Bereich: Einwohnerkontrolle, Polizei; Problem: Sprachliche Verständigung nicht möglich. Vorschriften und Erklärungen werden nicht verstanden und wollen zum Teil auch nicht verstanden werden; Projekt: Obligatorische, unentgeltliche Sprachkurse und Gesetzeserörterung; Realisierung: planen; Art des trip. Engagements: gesetzgeberisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur tripartit sinnvoll; Kommentar: Sprach- und Gesetzeskenntnisse sollen Voraussetzung für Verlängerung der ersten Aufenthaltsbewilligung sein. (81)

4.7 Stadtentwicklung und Massnahmen zur Aufwertung von Wohnungen und Quartieren

Nebst der betriebsinternen Integrationsmassnahmen und Massnahmen auf dem Gebiet der ausserfamilialen Frühsozialisation gibt es eine dritte Schiene, die die Integrationsfrage in grundlegender Weise und mit einem langfristigen Zeithorizont angeht. Massnahmen zur Aufwertung der Bausubstanz in Quartieren mit hoher Ausländerdichte tendieren dazu, die hohe Konzentration von Ausländerkindern in einzelnen Schulklassen zu mindern. Es handelt sich hier vorwiegend um ein Problem der grossen Städte, weil in Anbetracht der grossen absoluten Ausländerzahl auch bei durchschnittlichem Ausländeranteil

sich stadtinterne Konzentrationen bilden können. Solche Entwicklungen brauchen nicht die Spätfolge verfehlter Zulassungspolitik zu sein; sie können sich, wie gesagt, als reine Folge der Grösse einer politischen Einheit ergeben. Dies gilt erst recht, nachdem die geographische Mobilität der Jahresaufenthalter schon seit langem jener der Einheimischen rechtlich weitgehend gleichgestellt ist. Die Zuwanderung kann darum auch das Ergebnis von Zulassungspolitik anderer Regionen sein.

Die Städte verlangen darum zu recht Bundesmittel als Zuschuss für die gebietsweise Aufwertung ihrer Bausubstanz. Auch hier gilt, dass ob der vielen kleinen Projekte, welche zum Teil schnellere Erfolge bringen werden, nicht diese fundamental angelegte, langfristig wirksame Politik übersehen werden darf.

Der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz (AuG), welcher inzwischen vorliegt und dieses Jahr im Parlament zur Beratung ansteht, sieht zwar die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung kommunaler und kantonaler Integrationsprojekte durch den Bund vor. Ein Beitrag des Bundes an urbanistische Projekte, das heisst, an Massnahmen zur Aufwertung von Wohnungen und Quartieren in Agglomerationen, ist in diesem Entwurf nicht vorgesehen.

Es liegt eine gewisse Gefahr darin, dass ob der nun rasch wachsenden Vielfalt von Integrationsprojekten und der sich abzeichnenden oder schon begonnenen finanziellen Beteiligung des Bundes die Diskussion an solchen ungleich potenteren Integrationsmassnahmen vorbeizieht. Das gilt sowohl für die betriebliche Erwachsenenintegration wie für die auf die zweite Generation abzielenden ausserfamiliären Angebote und eben auch für das anspruchsvolle Vorhaben der Stadtentwicklung.

5. Beobachten - Handeln

Die Ausführungen zeigen, dass sich im Migrations- und insbesondere im Integrationsbereich einiges nun in Bewegung gesetzt hat. Doch bleibt die Handlungsorientierung reaktiv und improvisiert. Die Gemeinden unterstreichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit systematischer Informationsvermittlung und – abgesehen von den grösseren Städten – den Mangel an eigener analytischer Kompetenz. Dass hier die TAK eine Rolle spielen könnte, liegt auf der Hand. Die TAK als Struktur müsste dazu eine institutionelle Stärkung erfahren und in drei Richtungen Informationen und Kompetenz orten.

Erstens ergab die Analyse, dass Informationsverbreitung von *good practices* in vielen Gemeinden von grossem Nutzen wäre. Eine solche Erkennung von „guten Beispielen“ bedarf einer regelmässigen Erhebung oder, einfacher, einer jährlichen Ausschreibung zur Einreichung von guten Projekten in der Integrationsarbeit, die dann prämiert werden könnten und dadurch eine grosse Öffentlichkeit erhielten. Diese Kommunikationsarbeit könnte von der TAK übernommen werden, wobei sich eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle Integration des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) aufdrängt.

Zweitens scheint auch ein ganz praktischer Bedarf an aufgearbeiteten Informationen zu bestehen, die Interventionen vorbereiten oder realisieren helfen. Wie findet man einen Übersetzer, wer kann im Falle eines Konfliktes intervenieren? Dies sind Fragen, die auf den Mangel an *Referenzdiensten* für Gemeinden hinweisen, die sowohl auf nationaler wie auf überkantonaler Ebene angesiedelt werden könnten. Doch geht diese Informationsaufarbeitung auch weiter. Die Analyse hat gezeigt, dass sehr viele Gemeinden auch Standards für ihre Arbeit und Handlungsanleitungen suchen, die über die Krisen- oder Problemoptik hinausgehen. Solches Material liegt kaum vor und vor allem nicht in einer Form, die schweizerischen Gemeinden angepasst wäre.

Drittens zeigt die Studie eine Überforderung vieler Gemeinden mit dem Thema Migration. Dies trifft zwar nicht auf die Grossstädte zu, doch sind Agglomerationen in Bezug auf das Thema oft nur reaktiv und dann auch mit wenigen Ressourcen personeller und finanzieller Art ausgestattet. Eine Arbeit der *Früherkennung von Entwicklungen* und die Diffusion von Wissen in diesen Kontexten könnte zu geplanten und rationalem Vorgehen führen. Dazu könnten

Instrumente entwickelt werden, die ohne grossen Aufwand neue Tendenzen aufspüren, diese analysieren und weiterverbreiten. Es wäre etwa denkbar, regelmässige ExpertInnentreffen zu organisieren und diese, im Sinne von offenen Gesprächsgruppen (open space – Methode) in Gespräche und Analyse zu verwickeln. Bei diesen ExpertInnen könnte es sich um Fachleute aus der Praxis der Gemeinden und Kantone wie Migrationdelegierte, Schul- und Polizeibeauftragte handeln. Eine synoptische Darstellung dieser Diskussionen würde es erlauben, neue Tendenzen (im Sinne gemeinsamer Problem-erkennungsmuster) frühzeitig zu erkennen und zu analysieren, aber auch in ressourcenarmen Gebieten mit Hilfestellungen und *know how* zu intervenieren.

Diese Hinweise, die aus der Untersuchung abgeleitet werden, bedeuten, sollen sie ernst genommen werden, dass sich die TAK die Aufgabe stellen müsste, eine Monitoringinstanz aufzubauen, die Informations- und Referenzdienste, aber auch politische und technische Unterstützung bei der Vorbereitung von Massnahmen übernehmen kann. Dies kann in Zusammenarbeit mit dem Bund und insbesondere mit dem Team der Fachstelle Integration des Bundesamts für Ausländerfragen durchaus koordiniert in Angriff genommen werden. Dabei muss jedoch nicht vergessen gehen, dass sich die tripartite Vorgehensweise in Gemeinden und Kantonen auf eine höhere Legitimität stützen kann, als die Interventionen des Bundes (und diese besonders im Integrationsbereich, der eben sehr verschiedene Lösungen hervorgebracht hat und hervorbringen wird).

Dabei kann von einem Grundsatzkonflikt in der Migrationspolitik nicht abstrahiert werden, der sich dann stellt, wenn es um die Finanzierung von Massnahmen geht. Denn die Migrationspolitik gehört in den Interventionsbereich von Gemeinden, Kantonen und des Bundes – ohne dass eine Aufgabenteilung systematisch definiert worden wäre. Faktisch lässt sich feststellen, dass die Ressourcen im Integrationsbereich unter den institutionellen Akteuren (zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen vor allem) sehr unterschiedlich verteilt sind, ohne dass dies direkt mit dem Handlungsbedarf oder dem Problemdruck in Verbindung gebracht werden kann. Dies bedeutet, dass nicht nur eine Koordination auf der Ebene von Informationen angebracht ist, sondern dass sich auch die Frage der Koordination der Ressourcen materieller Art stellt. Die TAK könnte hier ein glaubwürdiges Organ darstellen, das zwischen diesen Ebenen koordinierend interveniert, ohne eine Ressourcen- oder Machtballung zu riskieren (die Tabelle 3 fasst nochmals die Entwicklungsbereiche der TAK zusammen, wie diese sich aus der Analyse und der logischen Argumentation ableiten lassen).

Tabelle 3: Aufgabenbereiche

Aufgabenbereich	Mögliche Instrumente
Verbreitung von „guten Beispielen“ geglickter Integrationspolitik	TAK kann Projekte erheben und kommentiert an seine Mitglieder verteilen; Ausschreibung eines jährlichen Projektwettbewerbes, der als nationales Ereignis eine breite Berichterstattung erfährt, zu einem Engagement in Richtung Verbesserung von Projekten und zu Nachahmungseffekten führt.
Informationsmaterial für Gemeinden und Kantone bereitstellen, Standards von Politiken (zum Beispiel Stadtentwicklungspolitiken) definieren, Kompetenzen vermitteln	Die TAK kann einen Referenzdienst aufbauen (innerhalb der KKJPD oder über outsourcing, wenn möglich mit überkantonalen Antennen), der über Wissensakkumulation sich als spezialisierte Einheit in Fragen der Integrationspolitik etabliert und diese Kompetenz durch Serviceleistungen an interessierte Stellen zur Verfügung stellt.
Früherkennung von Problemen	Die TAK organisiert jährliche ExpertInnentreffen (Personen aus der Praxis) zu Themen und Tendenzen im Bereich Migration und leitet davon strategische Orientierungen für ihre Partner ab.
Inhaltlich Koordination der Massnahmen im Bereich der Integrationspolitik	Arbeitsgruppe TAK mit Planungs- und Koordinationsmandat, gegenseitige Abstimmung der Massnahmen
Finanzielle Koordination der Ressourcen im Bereich der Integrationspolitik	Arbeitsgruppe TAK mit Planungs- und Koordinationsmandat, gegenseitige Abstimmung der Massnahmen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden

6. Empfehlungen

Schlussfolgernd lassen sich nochmals die zentralen Empfehlungen der Studie zusammenfassen.

1. Feststellung: Aus der Forschung lässt sich ein Perspektivenwechsel feststellen. Hat man früher die Integrationsleistung vor allem den MigrantInnen abverlangt, steht heute die Analyse der *Beziehungen* zwischen Migrationsbevölkerung und schweizerischen Institutionen im Vordergrund. Die Konzeptualisierung der Integrationsarbeit sollte demnach vermehrt diese Beziehungen berücksichtigen.

Empfehlung: Die Planung von Massnahmen im Migrationsbereich muss von einer kontinuierlichen Integrationsarbeit ausgehen. Sie soll dabei Massnahmen kombinieren, die sowohl spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, als auch die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen. Diese Schwellen bewirken nicht nur den Ausschluss von MigrantInnen, sondern auch von ohnehin schon benachteiligten Sozialschichten.

2. *Feststellung:* Gemeinden (mit Ausnahme der Grossstädte) sehen sich konzeptuell und finanziell überfordert, das Thema Integration anzugehen. Die meisten Problembereiche und Fragestellungen, die in unserer Umfrage formuliert wurden, haben einen regionalen Charakter und rufen nach Koordination. Ein tripartites Vorgehen wird als besonders wirksam eingestuft.

Empfehlung: Es besteht ein Wunsch nach gemeindeübergreifender Koordination in Agglomerationen und somit das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner, der solche Aufgaben wahrnehmen könnte. Die TAK könnte diesem Bedürfnis entsprechen, indem sie eine spezialisierte Stelle schafft, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut ist. Ihre Aufgabe wäre eine Kombination von Moderation, Supervision, Information und Intervention auf Anfrage. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

Insbesondere wurde von Gemeinden das Fehlen von Standards in der Integrationsarbeit beklagt, an denen man sich orientieren könnte. Die TAK könnte durch ein schrittweise (nach Themen) zu entwickelndes Leitbild dieser Nachfrage entsprechen.

3. *Feststellung:* Thematisch wurden von den befragten Gemeinden verschiedene Schwerpunkte der Integrationsarbeit angesprochen, die nach konzeptueller Aufarbeitung, aber vor allem nach politischer Arbeit und gewichtigen Investitionen rufen.

Dabei sind vier Themen von grosser Bedeutung:

- Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung mit dem Ziel im Kindesalter bereits mit der Integrationsarbeit zu beginnen und auch die Eltern in ihren Integrationsbestrebungen zu unterstützen.
- Die Planung der Stadtentwicklung, die sich an Kriterien der Durchmischung und der Nachhaltigkeit orientiert. Dies bedeutet eine besondere

Sensibilität für migrationsspezifische Dynamiken wie Segregation und Gettobildung.

- Die breite Förderung von Integrationsarbeit in Betrieben durch interkulturelle Mediation und Angeboten von Sprachkursen auf betrieblicher Basis.
- Die Förderung anspruchsvoller Kurse in der lokalen Sprache, die über die Minimalsprachkurse, die heute vor allem angeboten werden, hinaus gehen.

Empfehlung: Es genügt nicht, die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in Agglomerationen nur über punktuelle Integrationsprojekte anzugehen. Es braucht eine politische Initiative, welche Bildungs- und Siedlungsfragen auf tripartiter Ebene thematisiert. Die TAK könnte der Promotor und der politische Rückhalt einer breit angelegten Integrationsarbeit sein. Dazu braucht es eine professionelle Lobbyarbeit, die es erlaubt, Ressourcen zu mobilisieren und Legitimation für gewichtige Projekte im Integrationsbereich sicher zu stellen.

Anhang: Liste der antwortenden Gemeinden

Gemeinde	Referenz-Nummer	Antwortende Stelle
Ville de Neuchâtel	11	Dép. Urbanisme
	12	Dép. Services Sociaux
	13	Dép. Hôpitaux de la Ville, Service Accueil et facturation
	14	Dép. Direction de Police
Stadt Bern:	21	Dir. für Bildung, Umwelt und Integration; Direktorin
	22	Direktion für Bildung, Umwelt und Integration; Koordinationsstelle für Integration/Gesundheitsdienst/Schulamt
Thun BE	31	Bildung, Sport, Kultur; Schulamt
Biel BE	41	Schul- und Kulturdirektion, Direktionssekretariat
Kriens NW	51	Sozialdepartement, Sozialvorsteher
	52	Departement Umwelt und Sicherheit
Emmen LU	61	Direktion Sicherheit, Gesundheit und Umwelt
Stadt Luzern	71	Dep. Kultur, Integrationsbeauftragte
Dietikon ZH	81	Dietikon ZH
Stadt Zürich	91	Präsidialdepartement; Fachstelle für interkulturelle Fragen
	92	Präsidialdepartement; Fachstelle für Stadtentwicklung
	93	Schul- und Sportdepartement, Abteilung Schulbetrieb und Kindergarten ASK
	94	Sozialdepartement, Departementssekretariat
	95	Polizeidepartement, Kriminalpolizei
	96	Polizeidepartement, Sicherheitspolizei
Uster ZH	101	Präsidialdepartement, Kulturbeauftragter
	102	Soziales, Sozialamt
	103	Sicherheit, Stadtpolizei
Winterthur ZH	110	Kulturelles, Integrationsdelegierter
Stadt St.Gallen	120	Schule/Integrationsstelle
Chur GR ⁵	130	Stadtverwaltung, Stadtschreiber
Kanton Basel-Stadt	140	Polizei- und Militär; Migration/Integration
Riehen, BS	150	Riehen, BS

⁵ Nur Begründung für Nicht-Antwort.

Stadt Schaffhausen	160	Schul- und Heimreferat, Schulamt
Lausanne VD	171	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, Service général
	174	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement
	175	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service des écoles primaires et secondaires
	176	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service dentaire scolaire
	177	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service de santé des écoles
Ville de Fribourg	181	Ville de Fribourg; Affaires sociales, Institutions et Assistance Sociales
	182	Direction des Ecoles
	183	Naturalisation
Montreux VD	190	Police, Prévention
Frauenfeld TG	200	Fachstelle für Integration
Stadt Zug	210	Dep. Soziales, Gesundheit und Umwelt; Sozialamt; Projektverantwortliche „Deutschkurse für Fremdsprachige“

Wegen zu späten Eingangs nicht berücksichtigt: Vernier GE, Köniz BE

Zitierte Texte

- Andersson, B. (1992). Les implications des modes de garde sur le développement cognitif et socio-émotionnel des écoliers suédois. In : Blaise Pierrehumbert (Hrsg.) : L'accueil du jeune enfant. Paris (ESF-éditeur). 181-192.
- Arend, M. und R. De Tommasi (2000). Beitrag der Stadtplanung, Wohnungsmarkt- und Siedlungspolitik zur Integration von Migranten in der Schweiz. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.
- Barnett, S.V. (1996). Lives in the Balance. Age-27 Benefit-Cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Educational Research Foundation.
- Berset, Alain, Serge Weigold, Olivier Crevoisier, François Hainard (2000). Main d'oeuvre étrangère et diversité de compétences. Quelle valorisation dans les entreprises?, Editions L'Harmattan, Paris.
- Bolzman, Claudio et al., (2002). Adultes issus de la migration : le processus d'insertion d'une génération à l'autre. Seismo: Zürich. Im Erscheinen.
- Borkowski, Anna (1996). Berufsbildung für Jugendliche ausländischer Staatsangehörigkeit. In: Interdialogos (1).
- Cattacin, Sandro (1994). "La politique de la drogue en Suisse: problèmes de coordination horizontale et verticale", *Les Cahiers du GREAT* (1): 14-25.
- Cattacin, Sandro (1996). "Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklunglogik", *Revue suisse de science politique* 2(1): 89-102.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (1998). The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Rationale for Public Investment in Young Children – Policy Study, Scarborough: University of Toronto at Scarborough.
- D'Amato, Gianni (2002). Herausforderung Stadt. Zürich: Seismo. Im Erscheinen.
- de Coulon, A., Falter, J.-M., Flückiger, Y. und Ramirez, J. (2003) Analyse der Lohnunterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung. In: Wicker, H.-R., Fibbi, R. und Haug, W. (Hrsg.), Migration in der Schweiz. Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen". Zürich (Seismo). S. 275-301

- Dente, Bruno (1989). "I processi di governo nella metropoli", in Milano, Istituto Giuridico dell'Università Cattolica di (éd.), *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*. Milano: Angeli.
- Doherty, G. (1996). The Great Child Care Debate: The Long-Term Effects of Non-Parental Child Care. Toronto : Child Care and Research Unit, Center for Urban and Community Studies: university of Toronto.
- Donzelot, Jacques et Philippe Estèbe (1994). *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit.
- Flückiger, Y. (1998). The Labour Market in Switzerland: the End of a Special Case? In: International Journal of Manpower, Vol. 19,6, 369-395.
- Flückiger, Y. & Ramirez, J. (2003) Hierarchische Stellung im Betrieb und Segregation nach Herkunft in der Schweiz. In: Wicker, H.-R., Fibbi, R. und Haug, W. (Hrsg.), Migration in der Schweiz. Ergebnisse des nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen". Zürich (Seismo). S. 302-319.
- Greenwood, P.W., Model, Kary E.; Rydell, P. & Chiesa, J. (1998). Diverting Children from a Life of Crime. Santa Monica, CA (Rand).
- Guex, P. et al. (2001). Migrants et réseaux de soins : pour une adaptation interculturelle, NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.
- Hatz, Christoph et al. (1999) Gesundheitsstrategien von Asylsuchenden und Flüchtlingen und die allgemeinmedizinische Versorgung in der Schweiz. Schlussbericht NFP 39.
- IRER (1989). *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*. Milano: Angeli.
- Klöti, Ulrich , Theo Haldemann et Walter Schenkel (1993). *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Lanfranchi, Andrea, Familienergänzende Kinderbetreuung : wirksame Räume des Übergangs von der Familie in die Schule. von Schlippe, Arist; Lösche, Gisela; Hawellek, Christian (Hg.), Frühkindliche Lebenswelten und Erziehungsberatung. Die Chancen des Anfangs. Münster, 2001. S.254-272.
- Lanfranchi, Andrea; Gruber, Jann; Gay, Denis, (2001). Schulerfolg von Migrationskindern. Bedeutung von Übergangsräumen im Vorschulalter. Schlussbericht. im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39: Migration und interkulturelle Beziehungen. Zürich/Neuchâtel, Institut für Sonderpädagogik der Universität Zürich/Fachstelle für interkulturelle

Pädagogik in der Lehrerbildung Zürich/Institut de recherche et de documentation pédagogique Neuchâtel.

Mahnig, Hans (1999). "La question de "l'intégration" ou Comment les immigrés deviennent un enjeu politique: une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse", *Sociétés contemporaines* (33/34): 15-38.

Moser, U. & Rhyn, H. (2000). Lernerfolg in der Primarschule. Eine Evaluation der Leistungen am Ende der Primarschule. Aarau: Sauerländer.

Müller Kucera, Karin & Bauer, Tobias (2000). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. Bern (Hrsg. Sozialdepartement der Stadt Zürich.)

NICHD National Institute of Child Health and Human Development, Early Child Care Research Network (2000). Summary of Results of the NICHD Study of Early Child Care. www.nih.gov/news/pr/jan00/nichd-07.htm

Niederberger, J. M. (2002). AusländerInnen und SchweizerInnen in Zwischenlösungen. In: Horvath, Franz (Hrsg.), Workshop-Dokumentation des Nationalen Forschungsprogramms NFP 43. Bern (Forum Bildung und Beschäftigung).

Osborn, A.F.& Milbank, J.E. (1987). The Effects of Early Education: A Report from the Child Health and Education Study. New York (Clarendon Press).

Richardson, G. & Marx, Elisabeth (1998). A Welcome for Every Child: How France Achieves Quality in Child Care: Practical Ideas for the United States. New York (French American Foundation).

Rosenmund, M., Nef, R., Gerber, Brigitta & Truniger, P. (1999). Volksschule und kulturelle Pluralisierung.; Gemeindeschulbehörden als Mittler zwischen Immigrationsdynamik und Schulentwicklung. Zürich (Pestalozzianum)

Rüesch, P. (1998). Spielt die Schule eine Rolle ? Schulische Bedingungen ungleicher Bildungschancen von Immigrantenkindern: Eine Mehrebenenanalyse. Bern usw.: Lang.

Schuler, M. et al. (2002). Die Differenzierungsprozesse in den städtischen Räumen. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.

Schweinhart, L., Barens, H.V. & Weikart, D.P. (1993). Significant Benefits: The High Scope Perry Preschool Study through age 27. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Educational Research Foundation.

Sheldon, G. (1998). The Effect of Foreign Labor on Relative Wages and Growth in Switzerland. Beitrag für 3ème cycle in Gstaad. Basel (FAI).

Sheldon, G. (2002). Entstehung und volkswirtschaftliche Auswirkungen der ausländischen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz. Unveröffentlichtes Manuskript.

Wimmer, A. et al. (2002). Integration - Segregation. Interkulturelle Beziehungen in Basel, Bern und Zürich. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.

Wolter, S. & Coradi Vellacott, M. (2003). Die Schweizer Schule diskriminiert. In: Weltwoche 12/03.